Los grandes problemas de México

▪ XIV ▪

INSTITUCIONES Y PROCESOS POLÍTICOS

Soledad Loaeza
y *Jean-François Prud'homme*
coordinadores

Bicentenario de la Independencia
70º aniversario
EL COLEGIO DE MÉXICO
1940-2010
Centenario de la Revolución

Los grandes problemas de México

▪ XIV ▪

INSTITUCIONES Y PROCESOS POLÍTICOS

Los grandes problemas de México

Coordinadores generales
Manuel Ordorica y *Jean-François Prud'homme*

▪ XIV ▪

INSTITUCIONES Y PROCESOS POLÍTICOS

Soledad Loaeza y *Jean-François Prud'homme*
coordinadores

EL COLEGIO DE MÉXICO

320.972
G752
v. 14

Instituciones y procesos políticos / Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme, coordinadores -- 1a. ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, 2010
552 p. ; 22 cm. -- (Los grandes problemas de México ; v. 14)

ISBN 978-607-462-111-2 (obra completa)
ISBN 978-607-462-147-1 (volumen XIV)

1. México -- Política y gobierno -- Siglo XX. 2. Democracia -- México -- Siglo XX. 3. Estado nacional -- México -- Siglo XX. 4. Cultura política -- México -- Siglo XX. I. Loaeza, Soledad, 1950-, coord. II. Prud'homme, Jean-François, coord. II. t. (serie)

BY NC SA

Primera edición, 2010

DR © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN 978-607-462-111-2 (obra completa)
ISBN 978-607-462-147-1 (volumen XIV)

Impreso en México

ÍNDICE GENERAL

Presentación 9

Introducción general 11
Soledad Loaeza y *Jean-François Prud'homme*

PRIMERA PARTE
ACTORES E INSTITUCIONES

1. La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática 23
Soledad Loaeza

2. El Estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación? 71
María del Carmen Pardo

3. El sistema de partidos 121
Jean-François Prud'homme

4. La economía política de un crecimiento mediocre 159
Carlos Elizondo Mayer-Serra

5. Las organizaciones civiles: formación y cambio 197
María Fernanda Somuano

6. Los medios de comunicación y el régimen político 231
Manuel Alejandro Guerrero

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

SEGUNDA PARTE

PROCESOS POLÍTICOS

7. Los fundamentos de la opinión pública 303
Jorge Buendía

8. El escándalo interminable. Apuntes sobre el sistema de opinión pública 331
Fernando Escalante Gonzalbo

9. De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales 355
Jacqueline Peschard

10. De la hegemonía al pluralismo: elecciones presidenciales y comportamiento electoral, 1976-2006 405
Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz

11. Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes 449
Rogelio Hernández Rodríguez

12. Nuevo federalismo, nuevos conflictos 487
Mauricio Merino

13. Las transfiguraciones de la identidad nacional 531
José Antonio Aguilar Rivera

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

PRESENTACIÓN

Este libro forma parte de una colección de 16 volúmenes en los cuales se analizan los grandes problemas de México al comenzar el siglo XXI y se sugieren algunas ideas acerca de las tendencias de su desarrollo en el futuro cercano. La realización de este proyecto ha sido posible gracias a la colaboración de un grupo de investigadores, quienes con su experiencia académica enriquecen el conocimiento en torno a la situación actual de nuestro país. Los temas que se abordan son: población, desarrollo urbano y regional, migraciones internacionales, medio ambiente, desigualdad social, movimientos sociales, educación, relaciones de género, economía, relaciones internacionales, políticas públicas, instituciones y procesos políticos, seguridad nacional y seguridad interior, y culturas e identidades. El Colegio de México continúa así su tradición de publicar obras colectivas y multidisciplinarias para comprender mejor la sociedad mexicana y los problemas que enfrenta hoy día. Ésta es nuestra manera de participar, desde el ámbito académico, en la conmemoración del bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución. Agradecemos a la Secretaría de Educación Pública el apoyo para la realización de este proyecto.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

EL COLEGIO DE MÉXICO
70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN GENERAL

La conmemoración del centenario de la Revolución mexicana coincide con el cierre de una década de gobiernos encabezados por fuerzas que en el pasado estuvieron identificadas con la contrarrevolución y que llegaron al poder gracias a un largo proceso de construcción de instituciones democráticas, las cuales se impusieron al arreglo autoritario, que fue el sello de la post-Revolución. En los primeros años del siglo XXI se afianzaron las reformas democratizadoras que gradualmente permitieron superar el autoritarismo que gobernó el país durante buena parte del siglo anterior. Este proceso fue a veces lento hasta la exasperación, estuvo plagado de tropiezos y no son pocos los legados del régimen autoritario, estrechamente identificado con la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que persisten a pesar de los cambios, y son todavía más las interrogantes que plantea el futuro.

La transformación del sistema político es incontestable: la presencia estatal en la sociedad ha disminuido, el mercado internacional de bienes y de capitales es visto como un agente central del crecimiento económico, la competencia por el poder se lleva a cabo en el marco de un régimen de partidos plural, los partidos son los principales protagonistas de la vida pública, se han formado electorados y grupos activos de ciudadanos que defienden sus derechos, se han transformado las identidades sociales, se han generado nuevos equilibrios entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los estados han recuperado soberanía frente al gobierno federal, la opinión pública es un factor real de poder y la diversidad social es vista como una fuente de riqueza antes que como una amenaza a la estabilidad de las instituciones.

En respuesta a la crisis del modelo económico del último tercio del siglo pasado, las élites gubernamentales se propusieron instalar una nueva fórmula para el crecimiento de la economía, que abandonaba las premisas del pasado para mirar hacia el exterior y fincar el mercado como eje de

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

organización de la actividad económica. En este contexto, la dinámica política evolucionó hacia un sistema de competencia abierta, plural y efectiva por el poder, amplia e intensa, que obligó al diseño de nuevas instituciones y reglas. Su objetivo era responder a las demandas de participación y de representación de la pluralidad política de la sociedad, dentro de un marco amplio de estabilidad. De manera que la historia de los últimos veinte años del siglo XX y la primera década del siglo XXI estuvo dominada por los esfuerzos de creación de nuevas instituciones económicas y políticas, que impulsaran procesos más eficientes y, también, más democráticos.

El propósito de este volumen es registrar algunos de los cambios más significativos que experimentaron instituciones y procesos, que nos permiten hablar de un nuevo sistema político y también identificar algunos de sus problemas. Dos acontecimientos originaron estas transformaciones: primero, la severa crisis económica que se declaró en 1982, provocada por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y, luego, la aparición en el seno de la opinión pública de fracturas que modificaron el espectro político-ideológico mexicano y dieron forma a un régimen pluripartidista.

El cambio en México no fue consecuencia de un colapso institucional, sino que fue gradual, de manera que existe cierta dificultad para identificar un momento de ruptura con el orden anterior. Al respecto, es de subrayar que el cambio ocurrió en el marco de la Constitución vigente desde 1917 y conforme a reglas que fueron modificadas en forma paulatina. Esta continuidad proyecta el espejismo de la permanencia; no obstante, enmascara una profunda transformación, una de cuyas expresiones más sobresalientes fue el desmantelamiento de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la construcción del pluripartidismo a partir de nuevas reglas, diseñadas con base en negociaciones entre diferentes actores políticos, incluidas las élites del régimen autoritario.

Como el lector verá en este volumen, a lo largo de tres décadas el orden constitucional ha sido objeto de reformas importantes, de suerte que las mismas instituciones operan con reglas distintas y los principales protagonistas de la vida pública se ajustan a las nuevas reglas del juego democrático, aun cuando no hayan adoptado plenamente sus valores. Sus exigencias —las de un régimen democrático— se han extendido desde las prácticas electorales hasta el ejercicio de la función pública, el reconocimiento de la diversidad social y la formación de una opinión pública "normal", con los altibajos y la volatilidad propias de las sociedades democráticas o la legitimidad de la libre actuación de los medios.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Naturalmente, se renovaron las élites políticas, pero uno de los fenómenos más notables detrás de estas transformaciones institucionales fue el surgimiento de nuevos actores: primero, el ciudadano, pero luego una miríada de organizaciones de interés particular, producto de un intenso proceso asociativo que se desarrolló al principio como un juego de suma cero entre la sociedad y el Estado: a mayor número de organizaciones autónomas menos Estado. Estos grupos demandaban el derecho a participar tanto en la competencia por el poder como en el diseño de las políticas gubernamentales. La opinión pública ha pasado a ser un factor real de poder cuya influencia se manifiesta en el comportamiento y en las decisiones de gobiernos, legisladores y hasta miembros del Poder Judicial. Todos estos fenómenos han transformado de manera esencial las instituciones políticas.

Una de las primeras preguntas que plantea la experiencia mexicana se refiere al patrón del cambio. La intención del volumen que aquí se propone es explorar las diferencias entre los actores y los mecanismos que en el pasado protagonizaron la dinámica del autoritarismo y aquellos que impulsaron su transformación en los últimos 30 años. Éste no fue un proceso evolutivo espontáneo. El cambio institucional fue, en primer lugar, resultado de un juego entre élites del antiguo régimen y nuevas élites opositoras, las cuales también recibieron el impulso de la movilización de una gran diversidad de actores y de la transformación de la cultura política que absorbió los valores de la democracia que se impusieron en el mundo de finales del siglo XX.

El volumen está dividido en dos partes: la primera analiza la evolución de las instituciones y de los actores políticos que participaron en la democratización mexicana; la segunda está dedicada a examinar la dinámica de la política en el México democratizado de principios del siglo XXI.

La construcción de un Estado nacional fuerte fue el propósito de muchas generaciones de políticos mexicanos, en el largo periodo posrevolucionario. Este objetivo respondía a las amplias responsabilidades de transformación del país que la Constitución atribuye al Estado y que contribuyeron a proyectar la imagen de un Estado omnipresente y, en algunas coyunturas, omnipotente. Esas funciones fueron alteradas por las crisis económicas de las décadas de 1980 y 1990, así como por las necesarias reformas sucesivas que fueron adoptadas para responder a esas dificultades. Uno de los aspectos sobresalientes de la transformación de los últimos 30 años reside precisamente en el desplazamiento del Estado de las funciones centrales que por décadas ejerció para la promoción del desarrollo económico y la organiza-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ción de la sociedad. Ahora, los partidos políticos y el mercado o poderosos grupos empresariales han asumido, respectivamente, estos papeles.

Todos los autores de este volumen coinciden en que al Estado democratizado lo aqueja una debilidad que se expresa en fragmentación y ésta se impone a los procesos de decisión, pero también a las relaciones con la sociedad. Esta última es hoy en día más plural que en el pasado, pero ha conquistado esa condición al precio de grandes desacuerdos internos, de la confrontación con sus propias desigualdades, de inestabilidad y de incertidumbre.

El capítulo de Soledad Loaeza aborda los temas de la debilidad del Estado y de sus relaciones con la sociedad, desde la perspectiva amplia tanto de las crisis como de las reformas del periodo. Parte de la idea de que, después de 1982, las élites gubernamentales emprendieron la reconstrucción del poder estatal, pero este objetivo implicaba un trabajo de desmantelamiento previo a la restructuración de los vínculos entre el Estado y las élites económicas, políticas y sociales, como de sus lazos con la sociedad. Después vendría la creación de nuevas instituciones y el desarrollo de los consecuentes procesos. Sin embargo, en opinión de la autora, la eficacia que mostraron las élites reformistas para desarmar el autoritarismo no es comparable con la lentitud y los obstáculos con los que se ha topado la reconstrucción de la autoridad estatal, que ella considera indispensable para el éxito de la experiencia democrática.

La contribución de María del Carmen Pardo, por su parte, lleva la reflexión sobre el cambio en las funciones del Estado, que transita de la intervención en la economía y la regulación de las prácticas, al terreno del análisis empírico, con un estudio de cuatro agencias reguladoras. Su trabajo tiene la enorme virtud de mostrar cómo el diseño de nuevas instituciones se enfrenta a una serie de problemas prácticos heredados, por una parte, de los arreglos institucionales existentes y, por otra, de fallas en la concepción de las nuevas agencias estatales. Permite, así, tener un entendimiento cercano y preciso de los procesos de ajuste por los cuales atraviesa el Estado mexicano.

Los partidos políticos desempeñaron un papel esencial en el proceso de cambio. Fueron los principales protagonistas de las negociaciones que llevaron a la modificación de las reglas de competencia electoral. A la vez que promovieron la transformación del sistema de partidos en un sistema más competitivo, aseguraron también la persistencia de una concepción de la función de las organizaciones partidistas que encuentra sus raíces en las reformas de 1946.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Jean-François Prud'homme traza una genealogía del sistema moderno de partidos y resalta la peculiar mezcla de continuidad y cambio en su configuración. A pesar de logros destacables en la transformación de un sistema de partido predominante en un sistema plural y competitivo, la percepción que los ciudadanos tienen de los partidos tiende a ser negativa, percepción que puede ser en parte resultado de las dificultades de institucionalización a las cuales se enfrentan, cada una a su manera, las principales formaciones políticas.

Los partidos no fueron los únicos actores que buscaron adaptarse a un nuevo contexto. Las relaciones entre las organizaciones empresariales y los sindicatos también se han transformado. Los rasgos más evidentes del corporativismo que moldeaba esas relaciones no han desaparecidos del todo, en algunos casos se han modificado, pero estas organizaciones también se han visto afectadas por la contracción del Estado y por el surgimiento y el fortalecimiento del sistema de partidos, que ofrece diferentes opciones y formas de vinculación. Este fenómeno se ve con claridad en las relaciones entre estos grupos y el Poder Legislativo cuyo papel en el proceso de decisiones de políticas de gobierno se ha ampliado de manera muy significativa. No queda claro cómo se efectúan en la actualidad los procesos de articulación y agregación de los intereses. Resulta fascinante para los estudiosos de la política analizar cómo ciertos rasgos del corporativismo han logrado no sólo sobrevivir, sino incluso adaptarse a las nuevas condiciones de la competencia política.

Carlos Elizondo nos ayuda a entender cómo, en el campo de las decisiones asociadas a la conducción de la economía, los empresarios y los sindicatos ejercen su influencia sobre la toma de decisiones. A menudo, el ejercicio de esa influencia tiene por efecto vetar la adopción de reformas esenciales al crecimiento de la economía mexicana. La reflexión resulta en particular interesante en la medida en que establece una relación entre el cambio económico y el político. Muestra cómo el sistema político origina pocos incentivos para propiciar cambios de interés general y favorece la defensa de intereses particulares consolidados. Estas consideraciones llevan al tema más general de la vida asociativa y su contribución al fortalecimiento de la democracia.

De manera particular, cabe interrogarse sobre las nuevas formas de asociación y el extraordinario surgimiento y la multiplicación de grupos de interés particular, que bajo la fórmula de organizaciones no gubernamentales, se han extendido por el país, profundizando el pluralismo, y que en

ocasiones son un sostén para los partidos políticos y en otros casos, un obstáculo para su buen funcionamiento.

Fernanda Somuano documenta ampliamente el crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil durante las últimas décadas y llega a la conclusión de que la relación entre asociativismo y democracia es más compleja de lo que suponen muchos politólogos: altos grados de asociacionismo no llevan necesariamente a más democracia. Entre los desafíos a los cuales se enfrentan las organizaciones de la sociedad civil está la identificación con mayor eficacia de las oportunidades de participación en la implantación de las políticas y su propia profesionalización.

No se puede tener una evaluación completa del proceso de cambio sin tomar en consideración el ascenso de la opinión pública que, a su vez, ha acarreado la creciente importancia de los medios de comunicación, tanto electrónicos como impresos, en el proceso político y cuya regulación, por parte del Estado, se ha visto subordinada a los intereses particulares tanto de los medios mismos, como de los partidos políticos que ven en ellos un vehículo irremplazable de acceso a la opinión pública y un agente de movilización política. Su capacidad de influencia ha logrado distorsionar el sentido de las campañas electorales y rige el comportamiento de los candidatos, el diseño de sus campañas y hasta los mensajes que transmiten durante la competencia por el poder.

Es éste el tema que desarrolla Manuel Alejandro Guerrero en su capítulo sobre los medios de comunicación. Durante el periodo que nos interesa, la opinión pública ha sido objeto de un seguimiento cada vez más puntual y confiable. Es posible ahora documentar la evolución de los valores que alimentan la cultura política nacional. De la misma manera, la evolución de las tendencias electorales de los últimos años puede ser rastreada y existe cada vez más información acerca de las motivaciones de los electores. El desarrollo de las empresas encuestadoras y su instalación casi en el centro de la dinámica política las ha convertido en algo más que agencias de medición de reacciones y actitudes de la opinión pública, porque la importancia que le han atribuido los partidos y los gobiernos es tal que los encuestadores son en la actualidad formadores de opinión.

A partir del estudio de dos coyunturas particulares del fin de la primera década del siglo XXI, Jorge Buendía indaga los mecanismos de formación de la opinión en una sociedad en la que el grado de información política es bajo. Llega a la conclusión de que la identidad partidista y la evaluación del desempeño del gobierno son los mejores predictores en la producción de

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

opiniones políticas. Sobre todo, advierte que el nivel de consenso o de polarización en ellas tiende a reflejar posiciones adoptadas por los miembros de la élite política, situación que no deja de ser preocupante en una democracia, pues la influencia parece ejercerse más de arriba hacia abajo que de la sociedad hacia los tomadores de decisiones.

La comprensión de la dimensión subjetiva de la vida política nacional debe ser complementada por el estudio de las formas y los ritos que marcan la vida pública. Fernando Escalante hace una disección de los hábitos de la vida pública de nuestra recién estrenada democracia y encuentra una gran agitación marcada por el sello del espectáculo y el escándalo. A diferencia del periodo anterior, en el cual el régimen posrevolucionario basaba su idea de orden en una despolitización que hacía de la política un asunto aburrido, este momento promueve un sistema de opinión pública intensamente político y espectacular. Desde luego, esa politización se apoya en poca información y mucha opinión, esta última expresada por una nueva clase de opinadores anclados en los medios de comunicación masiva cuya credibilidad depende del descrédito de la clase política.

El cambio no puede ser apreciado en toda su plenitud sin hacer referencia a la dinámica en la cual se sustentan los procesos políticos. En el campo de la actividad económica, una serie de reformas modificaron las relaciones entre actores económicos. Es un tema que ha sido poco explorado de manera global. Es lo que hace Carlos Elizondo en el capítulo al cual ya hicimos referencia.

En el campo de la actividad política, el análisis de la serie de negociaciones que conllevó a la transformación de las condiciones de la competencia electoral resulta esencial para entender las modificaciones en la interacción entre partidos políticos.

Jacqueline Peschard presenta un análisis detallado de lo que ella define como "los mecanismos de interlocución política" en cada una de las reformas electorales. Esto permite, desde luego, distinguir entre el ciclo de reformas preventivas en las cuales el gobierno buscaba oxigenar y legitimar su peculiar sistema de pluralismo limitado y el ciclo de reformas reactivas en el que lo que estaba en juego era la creación de normas confiables, equitativas y transparentes para arbitrar las contiendas. En ese tránsito se puede observar muy bien cómo la mecánica de negociación pasa de la conducción gubernamental al control parlamentario. Las reformas de 2007-2008 representarían la primera manifestación de ese nuevo modelo, caracterizado por una dirección de la negociación desde el Congreso, la participación de

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

una pluralidad de partidos políticos y la intervención activa de actores no partidistas. En pocas palabras, la mecánica misma de la interlocución política sería un reflejo de la nueva situación de pluralismo que contribuyó a crear los largos ciclos de reforma a las condiciones de competencia.

El éxito de esas reformas puede ser apreciado en el estudio de Reynaldo Ortega sobre el comportamiento electoral en las elecciones presidenciales mexicanas de 1976 a 2006. Utilizando el concepto clásico de "elecciones críticas" introducido por el politólogo V.O. Keys y afinado por Gerald Pomper, Ortega estudia los principales cambios en el comportamiento electoral de los mexicanos durante el periodo que nos interesa e identifica los factores que los explican. El país electoral que aparece es, desde luego, más complejo y plural de lo que uno podría imaginar a primera vista y las coaliciones de votantes en las últimas elecciones presidenciales, más cambiantes.

Una de las mayores consecuencias del conjunto de reformas que se dieron en los últimos 30 años se expresa en la efectiva separación entre los poderes y en la revitalización del juego de equilibrio entre ellos. Hasta hace muy poco, el estudio de esas consecuencias se había limitado a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. La experiencia de los últimos años muestra que esa dinámica no puede ser entendida sin la inclusión del Poder Judicial.

Rogelio Hernández explora el nuevo equilibrio en la relación entre esos poderes. Su reflexión parte de un hecho subrayado por varios de los autores de este volumen: la transición democrática se dio en el marco de la continuidad institucional y constitucional. Las atribuciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo siguen siendo esencialmente las mismas. Sin embargo, la correlación de fuerzas entre ellos ha cambiado, con la desaparición de las condiciones políticas que permitían al Poder Ejecutivo establecer su predominio. La nueva situación de gobierno dividido que prevalece desde 1997 ha contribuido a poner en evidencia la debilidad del Poder Ejecutivo en cuanto a distribución de atribuciones y las dificultades en la colaboración con el Poder Legislativo, sobre todo cuando la adopción de reformas de importancia está en juego. En ese contexto, el Poder Judicial ha ganado atribuciones que le confieren una mayor autonomía y un papel acentuado de arbitraje constitucional. Esas nuevas condiciones introducen necesariamente un elemento de politización de las decisiones judiciales asociadas a esas atribuciones. En pocas palabras, se vive una situación de ajuste en la relación entre poderes y adaptación en las prácticas de los protagonistas que en ellos actúan.

Un fenómeno similar se da en las relaciones entre niveles territoriales de poder. Si bien el federalismo ha sido, con la excepción de un breve periodo en el siglo XIX, una piedra angular de los arreglos constitucionales en México, la realidad política impuso un modelo centrípeto con fuertes rasgos jacobinos. Mauricio Merino muestra en su contribución el proceso reciente de reactivación del federalismo. Fecha su origen en 1983, con la reforma al artículo 115 de la Constitucion referente a las atribuciones de los municipios, que resulta entonces un paso importante en el proceso de democratización. La fragmentación de la red de control político existente en la época de predominio de un solo partido ha tenido por efecto la dinamización de los arreglos federales contenidos en la Constitución. Así, con la excepción de la reforma al artículo 115, la renovación del federalismo no ha respondido a una política deliberada, sino que fue el producto errático y contradictorio de cambios coyunturales casi siempre derivados de la pluralidad y del conflicto entre partidos. En ese contexto, tendieron a predominar la visión a corto plazo y las negociaciones coyunturales, en detrimento de un modelo federal con procedimientos más estables y un horizonte de largo plazo. De cierta manera, como en otros campos de la actividad pública, el modelo de relaciones federales en el México contemporáneo queda por inventar.

Finalmente, la reflexión sobre las relaciones territoriales de poder conduce casi directamente a otro aspecto esencial del cambio en las últimas décadas, que atañe a la representación que los mexicanos tienen de sí mismos. El carácter crecientemente plural del sistema político y la consecuente dispersión de los recursos de poder llevaron aparejados modificaciones en la concepción de la identidad nacional. José Antonio Aguilar demuestra cómo a finales del siglo XX se erosionaron los cimientos de una identidad nacional mexicana, basada en un consenso ideológico heredado del liberalismo de la Reforma y del nacionalismo de la Revolución. El mito del México mestizo se fracturó para dejar filtrar el reflejo de un país diverso y multicultural que es objeto de reinterpretaciones divergentes.

El análisis de esas dimensiones no agota de manera exhaustiva el estudio de las transformaciones del sistema político mexicano en los últimos 30 años. Sin embargo, aportará sin duda elementos para entender la especificidad del cambio político que se produjo durante ese periodo, así como las características del sistema político mexicano a 200 años de la Independencia y a un siglo de distancia de la Revolución, que fue la base del sistema autoritario que llegó a su fin con la democratización. La descripción del sistema político que aquí se dibuja está poblada de claroscuros. La palabra

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

"cambio" se repite muchas veces y esa repetición da cuenta del dinamismo y de la intensidad de las transformaciones por las cuales atravesó el país en las últimas décadas. Al mismo tiempo, en muchos de los capítulos aflora una cierta impaciencia ante las dificultades del reacomodo democrático, la lentitud en el cambio de los valores y las prácticas y la aparente falta de visión de largo plazo. Todas esas cosas reflejan bien las ambigüedades del momento en que este libro fue escrito.

SOLEDAD LOAEZA y JEAN-FRANÇOIS PRUD'HOMME

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

PRIMERA PARTE

ACTORES E INSTITUCIONES

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

EL COLEGIO DE MÉXICO
70 AÑOS 1940-2010

1
LA METAMORFOSIS DEL ESTADO: DEL JACOBINISMO CENTRALIZADOR A LA FRAGMENTACIÓN DEMOCRÁTICA

*Soledad Loaeza**

CONTENIDO

Introducción 24
El Estado como organizador del poder político 28
La crisis de la ideología del Estado jacobino y el ascenso del liberalismo 38
Democratización y fragmentación 45
La apertura al exterior 51
Consideraciones finales 64
Referencias 66

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*maloa@colmex.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

…si los Estados desaparecen
es porque han perdido la fe en sí mismos.

PRÍNCIPE DE METTERNICH

A finales del siglo XX el Estado inició una prolongada metamorfosis que lo condujo de una forma todavía definida por su origen revolucionario hacia otra, que 30 años después seguía inconclusa, sujeta a las tensiones que generaba el desajuste entre el legado autoritario, la democratización y una relación más intensa con el exterior. Estos tres factores han disminuido las dos atribuciones relativas del Estado que sostuvieron el autoritarismo: la autonomía en relación con los actores políticos internos y la soberanía, su capacidad de decisión en la geopolítica. La consecuente debilidad ha contribuido al quebranto de la cohesión social,[1] pues ha minado la capacidad integradora y la coherencia interna del Estado, y ha desestabilizado sus relaciones con la sociedad.

Al cumplirse la primera década del siglo XXI, el Estado había perdido los rasgos jacobinos que le imprimió la versión original de la Constitución de 1917: la autoridad centralizadora y la capacidad para tomar decisiones de manera unilateral. En esta condición se vino abajo su hegemonía sobre la organización de la sociedad y disminuyó su participación como agente de promoción del crecimiento económico. El disparador inmediato de la contracción de su presencia social fue la dramática crisis financiera que estalló en el verano de 1982, la cual se trasladó inmediatamente a la política y cuyo efecto sobre la capacidad de acción estatal fue magnificado por la erosión de la ideología dominante del autoritarismo, por la aceleración del proceso de descentralización y por la aparición de numerosos actores inter-

[1] Aquí se utiliza la definición de CEPAL de "cohesión social", descrita como la relación dinámica que se establece entre mecanismos de inclusión y de exclusión social, como los que proporciona el sistema político, y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente a la forma como operan estos mecanismos. Dichas percepciones reflejan: grado de confianza, adhesión y respaldo al sistema político, y aceptación de la estructura socioeconómica; refuerzan la acción colectiva y sientan bases de reciprocidad en el trato. La falta de cohesión social está asociada con la desaparición de lazos tradicionales y con la consecuente formación de vacíos en la interacción social, con el agravamiento de desigualdades, el surgimiento de identidades autorreferidas, una racionalización económica exagerada, el individualismo exacerbado y el debilitamiento de lo público (CEPAL, 2007: 13-17).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nos y externos que demandaban —y en muchos casos obtuvieron— participación en el proceso de toma de decisiones de gobierno.

El modelo económico que se implantó a partir de los años noventa debía contrarrestar el deterioro del Estado. El eje de la propuesta reformista del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) era la reducción del intervencionismo estatal, con el argumento de que así se fortalecería el Estado. Sus principales estrategias fueron: la redefinición del intervencionismo, la liberalización de los mercados, la privatización de empresas públicas, la instalación de la gobernanza como una estrategia de gobierno y la internacionalización de la economía. Estas medidas se convirtieron en políticas de largo plazo que los sucesores de Salinas de Gortari profundizaron, pero no contribuyeron a reconstruir la autoridad estatal; más bien pusieron fin a la pretensión de dirigir a la sociedad que había sido característica del Estado autoritario.

Las reformas del gobierno de Salinas fueron una respuesta al problema de la debilidad del Estado que desde los años ochenta se impuso como un tema recurrente en el debate público y en las agendas de sucesivos gobiernos y de los partidos políticos. Entre 1982 y 2009 las áreas administrativa, económica, política, social y judicial de organización del Estado sufrieron importantes modificaciones —en ese periodo se introdujeron alrededor de 267 reformas constitucionales—, aunque hubo diferencias de énfasis en cada gobierno (Valencia Escamilla, 2008). El objetivo enunciado de estos cambios era, según Salinas, primero, y el presidente Ernesto Zedillo, después, modernizar y fortalecer el Estado, en tanto que Vicente Fox se propuso afianzar sus fundamentos democráticos. No obstante, los conflictos políticos de principios del siglo XXI sugieren que estos esfuerzos fueron fallidos, si se miden sus resultados en términos de la capacidad del Estado para movilizar apoyo social a sus decisiones, para generar consensos o para promover la adhesión al sistema político. Las encuestas de Latinobarómetro muestran, por ejemplo, que la sociedad mexicana de principios del siglo XXI se caracteriza por un creciente desapego de las instituciones políticas que la gobiernan y por la pérdida de la capacidad del Estado para organizar los recursos políticos de la sociedad.[2] Esta limitación ha hecho del pluralismo, fragmentación.

[2] Por ejemplo, según el Informe 2008 de Latinobarómetro el porcentaje de mexicanos que confiaban *mucho* y *algo* en los partidos políticos era 17%, inferior al promedio en la región (21%); 79% pensaba que el país estaba gobernado por unos cuantos grupos poderosos, frente al 70% de la región, y un promedio de 3.7% consideraba que era justificable evadir impuestos. El promedio para la región era de 3.5 (Latinobarómetro, 2009).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La cohesión social siempre fue frágil en México, pero en el contexto institucional que se formó en las tres últimas décadas, el Estado ha perdido los recursos que en el pasado le permitían cumplir sus funciones originales de identificación, articulación y representación de los intereses colectivos; de manera que ha sido desplazado de su posición central en los equilibrios políticos por una constelación de intereses particulares representados por empresas privadas, nacionales e internacionales, partidos políticos y organizaciones no gubernamentales. Peor aún, los cambios no han corregido los desequilibrios de una sociedad en la que la pobreza y la desigualdad impiden el desarrollo de vínculos de solidaridad y corroen el sentimiento de pertenencia a una comunidad nacional. Esta fragmentación social representa uno de los grandes desafíos por enfrentar en el siglo XXI y es un poderoso escollo a la reconstrucción de la autoridad estatal, porque provoca un importante potencial de inestabilidad y conflicto.

Para explicar el fracaso de la reconstrucción de la autoridad estatal algunos autores apuntan hacia el carácter autoritario de las reformas introducidas por los tres últimos gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) —entre 1982 y 2000— o se refieren a la incapacidad de los gobiernos divididos que se formaron durante los mandatos de Vicente Fox (2000-2006) y de Felipe Calderón (2006-2012) para generar los consensos que demanda el éxito de las reformas (Valencia Escamilla, 2008).[3] Estas explicaciones tienen un alcance limitado, pues se fundan en un argumento circular: la incapacidad para construir consensos deriva de la ausencia de consensos.

Aquí se propone una respuesta alternativa, que busca las causas de esta limitación en la crisis del nacionalismo como sustento ideológico del Estado, en la dispersión de los recursos políticos de la sociedad característica del México democratizado y, por último, incorpora al análisis el efecto de la internacionalización de la economía y de la política sobre la soberanía del Estado y, por ende, sobre su capacidad de recuperación. Este proceso —que se justificó como la inevitable y deseable inserción del país en la globalización— tuvo consecuencias negativas para los propósitos de reconstrucción

Sin embargo, la tasa de participación en las elecciones federales de 2009 fue superior a la esperada: más de 34 millones de sufragios, es decir, 45%, una proporción superior a la que se registró en comicios similares seis años antes, cuando fue de 42 por ciento.

[3] Véase, también, Hernández Rodríguez (2007); Méndez (2007). Para una visión crítica de esta explicación véase Casar (2008).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de la autoridad estatal, porque se aceleró en los años noventa, justo cuando el Estado mexicano se encontraba en una situación de profunda debilidad que no le permitió orientar o acompasar esa inserción según sus propios objetivos. Esta debilidad se derivaba de una frágil recuperación que se vino abajo por el impacto de la crisis financiera de diciembre de 1994 que devastó la economía nacional y sus perspectivas a mediano plazo. Las condiciones adversas coincidieron con la formación de un nuevo orden internacional, impulsada por el colapso de la Unión Soviética y por el ascenso de Estados Unidos a la posición de única superpotencia. En estas circunstancias, la apertura de México al exterior se resolvió en la integración al poderoso e irresistible vecino del norte. Esta evolución es el mayor obstáculo para el fortalecimiento del Estado mexicano: ha disminuido considerablemente su capacidad de decisión soberana, así como su margen de autonomía en relación con actores internos. También tuvo un efecto disruptivo sobre sus vínculos con la sociedad y, por lo mismo, sobre la posibilidad de lograr consensos.

Para desarrollar esta hipótesis aquí se propone examinar el paso del jacobinismo estatal a la fragmentación democrática, con base en la teoría de las fuentes de poder social de Michael Mann (1993). Para este autor el Estado es el organizador de los recursos políticos de la sociedad mediante redes de interacción que lo vinculan con las élites y con la sociedad civil. Esta perspectiva permite explicar la transición del Estado autoritario como un problema institucional, pero también como un proceso de reorganización de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En este terreno se juegan la profundidad y el futuro de los cambios, la estabilidad de largo plazo de esas relaciones y las perspectivas de recuperación de la autonomía estatal y de la soberanía.

Mann distingue dos dimensiones del poder estatal: infraestructural y despótico. La primera se refiere a la capacidad del Estado para incrustarse en la sociedad; la segunda, a las redes que lo ligan con las élites. En México ambas dimensiones se vieron afectadas por dos graves crisis financieras y económicas (1982 y 1994) y por las reformas institucionales de las tres últimas décadas, porque unas y otras alteraron las articulaciones y el patrón de relaciones entre el Estado y las élites, y entre el Estado y la sociedad civil.

Con base en la teoría de Mann podría decirse que, en México, el Estado posee hoy día un *poder infraestructural* más limitado que aquel del que disponía en el régimen autoritario, pues las reformas de los años noventa le arrebataron dos de los soportes principales de sus vínculos con la sociedad:

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

por una parte, la adopción del modelo económico liberal minó el nacionalismo en que se apoyaba la autoridad estatal; por la otra, la democratización erosionó el poder del PRI. La reconstrucción del *poder despótico* del Estado lleva el sello de la fragilidad, aun cuando le permite imponer decisiones a la sociedad, pues la ampliación y diversificación de las redes de interacción entre élites más que fortalecerlo lo mantienen como un centro más de poder político que, en lugar de armonizar o coordinar los intereses de esas mismas élites, se somete al equilibrio que crea la relación entre actores desiguales, representantes de intereses particulares, llámense organizaciones empresariales, partidos, sindicatos o gobiernos extranjeros.

La primera parte de este capítulo es una breve exposición de los elementos conceptuales que se utilizarán para discutir la transición del Estado ocurrida a partir de 1982 y una rápida presentación de los legados autoritarios que limitan el poder estatal. Después se examinan tres aspectos de la metamorfosis del Estado: primero, la crisis de la ideología que sostuvo al Estado jacobino; luego se discute la fórmula a la que se recurrió en los años ochenta para reconstruir las redes interelitistas y los equilibrios que derivaron de esta reconstrucción; y, por último, se explora el resultado de la nueva vinculación con el mundo exterior sobre la coherencia del Estado y su capacidad de decisión. A partir de esta discusión se hace una reflexión a propósito de cuáles pueden ser las bases del poder estatal en el siglo XXI.

EL ESTADO COMO ORGANIZADOR DEL PODER POLÍTICO

Para Michael Mann la sociedad es un conjunto organizado de redes, que se forman con base en cuatro diferentes tipos de poder social: económico, ideológico, militar y político. A partir de estas fuentes de poder social se organizan redes de relaciones que se cruzan y sobreponen unas a otras, con diferentes alcances, dinámicas y consecuencias; están vinculadas entre sí, pero son distintas; cada una de ellas genera su propia forma de organización, aunque ninguna determina por separado la estructura de una sociedad. Por ejemplo, la organización del poder económico puede ser muy concentrada, pero requiere del apoyo del poder ideológico —que sustenta una organización difusa de valores y nociones compatibles con el objetivo de creación de riqueza. Para ordenar sus actividades el poder económico también necesita el respaldo de reglas que emite el Estado —un poder extendido— y el de una organización coercitiva —el poder militar, concen-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

trado— que sancione su cumplimiento. Es decir, las organizaciones ideológicas, políticas y militares contribuyen a estructurarse unas a otras y de este mutuo condicionamiento se derivan vinculaciones, cruces y solapamientos entre ellas (Mann, 1993: 9).

En las grandes transiciones, las transformaciones de la ideología, de la fuerza física, de la economía o del Estado acarrean cambios profundos en esas organizaciones y en las relaciones entre ellas. Así, por ejemplo, en 1982 la severa crisis económica del autoritarismo precipitó la reducción del intervencionismo estatal y alteró la organización de los intereses empresariales y los patrones de interacción con el Estado;[4] asimismo, impulsó la redefinición de las identidades políticas, desestabilizó la organización más importante de la ideología dominante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), e impuso cambios en la organización administrativa del Estado.

La teoría de Mann puede aplicarse al caso mexicano para explicar las relaciones entre el Estado y la sociedad, tanto en el periodo autoritario como durante el proceso de democratización, y en la difícil estabilización democrática. En cada caso pueden reconstruirse las dimensiones infraestructural y despótica, y sus conexiones con el poder ideológico y económico, así como las limitaciones del poder coercitivo, que restringieron —y restringen todavía— considerablemente las posibilidades de acción del Estado, su alcance y su capacidad para hacerse obedecer.

Durante casi todo el siglo XX, el Estado fue un conjunto diferenciado de instituciones y personal especializado, el centro hacia y desde el cual se extendían las relaciones políticas; su autoridad cubría un territorio delimitado sobre el que, en principio, gobernaba mediante reglas cuyo cumplimiento podía garantizar con el apoyo de la fuerza física organizada. Así y sobre todo después de 1946, el Estado llegó a encarnar el poder político y a producir cierto grado de cohesión social, tanto por su extensión como porque gracias a los instrumentos de gobierno pudo penetrar en amplios sectores sociales, coordinarlos y movilizarlos en apoyo de sus decisiones (Mann, 1993: 55).

El poder estatal no se ejercía únicamente como represión o exclusión. Sobre todo a partir de 1946, el Estado pudo organizar los recursos políticos de la sociedad, incrustarse en ella y desarrollar, por una parte, *poder infraestructural* que le permitía gobernar por medio de la sociedad con el apoyo,

[4] Para una discusión del impacto de esta medida sobre las relaciones entre el Estado y los empresarios véase Elizondo Mayer-Serra (2001).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

primero, del nacionalismo, que era una ideología institucionalizada[5] y que introducía una mínima homogeneidad política en la sociedad. Gracias al nacionalismo, el Estado pudo erigirse en el interior en representante de un sentido de comunidad a cuyas acciones y objetivos imprimía coherencia. Hacia el exterior representaba la diferencia de los intereses de los mexicanos en relación con los de los ciudadanos de otros Estados (Mann, 1993: 57). El poder infraestructural se desarrolló, asimismo, con base en instituciones como la Presidencia de la República, el partido hegemónico y la administración pública, que movilizaban el apoyo de amplias franjas de la sociedad para la ejecución de sus decisiones.

Por otra parte, el Estado también se sostenía en el *poder despótico*, que derivaba de sus vínculos con las élites políticas y económicas, sostenidos en apretadas redes de interacción, personales e institucionales, que excluían a la mayoría de la sociedad y que le permitían gobernar por encima de ella (Mann, 1993: 57).[6] La relativa intensidad de las relaciones Estado-sociedad en el México autoritario explica el alcance de las consecuencias que tuvo la debilidad estatal para la sociedad, que sin este referente perdió potencial de articulación interna, canales de relación con los poderes económico, político e ideológico, e identidad frente al mundo exterior.

Pese a sus limitaciones, que se discutirán más adelante, el poder despótico del Estado autoritario dio lugar a la centralización del poder, la cual condujo a un sistema autoritario en el que, dentro de la tradición jacobina de la Revolución francesa, el Estado era el único representante de la nación, intérprete del interés nacional y agente legítimo de cohesión social. La Constitución de 1917, en su versión original, atribuía al Estado los recursos para asegurarse un amplio margen de autonomía en la definición de los objetivos sociales y de las estrategias para alcanzarlos, sin la intervención de órganos de representación de intereses particulares y tampoco de oposiciones que pudieran obstaculizar, o cuando menos entorpecer, la realización del ambicioso proyecto de transformación social.

[5] Al analizar el poder ideológico del Estado, Mann distingue entre tres tipos de ideología: trascendente, inmanente e institucionalizada. Esta última indica una "presencia mínima del poder ideológico. Son conservadoras y pragmáticas; apoyan ideas, valores, normas y rituales que sirven para conservar el orden social existente" (Mann, 2006: 348).

[6] En su estudio sobre las élites mexicanas, Roderic Ai Camp (2002) subraya la importancia de los lazos informales en las relaciones entre estos grupos, que considera superior a la importancia de los vínculos de carácter organizacional o formal. No obstante, Camp sostiene que la democratización ha restado capacidad de influencia a las élites.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Gracias a su superioridad organizativa y de recursos, y a su mayor coherencia interna en relación con la sociedad, el Estado pudo ser agente de integración política y canalizar su acción mediante el aparato administrativo y el PRI. Ambos sirvieron para extender su autoridad a buena parte de la sociedad, para construir redes de interacción, coordinar la vida social y movilizar el apoyo que requería la ejecución de las decisiones de gobierno. Por ejemplo, las políticas de construcción de infraestructura de los años de crecimiento de la segunda mitad del siglo XX llevaron por todo el país a ingenieros agrimensores, hidráulicos y civiles que entraban en contacto con las poblaciones locales, las cuales, a su vez, de esta manera establecían una relación con el Estado, que se hacía presente en la figura de estos funcionarios de la Secretaría de Recursos Hidráulicos o de la Secretaría de Comunicaciones, o en la persona de los maestros que enviaba la Secretaría de Educación Pública. El PRI cumplía este mismo tipo de función mediante una amplia estructura clientelar.

Durante el periodo autoritario, el poder despótico del Estado era mucho mayor que su poder infraestructural. Eso significa que podía tomar decisiones de manera unilateral o en acuerdo con las élites económicas, por ejemplo, e imponerlas al resto de la sociedad; en cambio, las redes del poder infraestructural eran más limitadas y no alcanzaban a toda la población. A pesar de la hegemonía del PRI, del desarrollo de la administración pública y del alcance del nacionalismo, la autoridad estatal se topaba con poderosas restricciones, algunas de las cuales siguen vigentes en el régimen democratizado.

El desarrollo de las dos dimensiones del poder del Estado posrevolucionario —infraestructural y despótico— fue insuficiente para extender su presencia en todo el territorio, para satisfacer las necesidades básicas de la población o controlar de manera eficiente la violencia interna, pues siempre hubo grupos armados que desafiaban el monopolio de la fuerza (Serrano, 1995). De hecho, puede afirmarse que el Estado estuvo ausente de áreas que quedaron a merced de fuerzas locales, por ejemplo, en Chiapas, tal y como lo demostró el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en enero de 1994. Tampoco pudo integrar a toda la sociedad, como lo prueba la experiencia de numerosos grupos indígenas que vivían y aún viven al margen de la mayoría de la población y de la acción estatal, y que mantenían y aún mantienen una relación tenue con la comunidad nacional. La persistente debilidad del régimen de derecho también es una prueba de los límites del poder del Estado.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El Estado autoritario mexicano no escapa al análisis crítico de Miguel Ángel Centeno del falso Leviatán que era el Estado latinoamericano (Centeno, 2002). Al igual que en otros países de la región, incluso en los años de auge de la hegemonía del PRI y del presidencialismo (1946-1982), el Estado desplegó un amplio intervencionismo económico, pero no logró hacerse obedecer por toda la población ni imponer sus decisiones al conjunto de la sociedad; por ejemplo, entre 1960 y 1973 tres sucesivos gobiernos intentaron introducir una reforma fiscal que ampliara la base de contribuyentes, y en cada caso la propuesta fue retirada o modificada ante la determinada oposición de los empresarios. Asimismo, el Estado mostró una notable incapacidad para cobrar impuestos —muchas eran las excepciones y grande la evasión fiscal. La deficiencia en el cobro de impuestos se tradujo en una creciente dependencia del crédito externo.

La desigualdad social, como apunta Centeno, fue y sigue siendo uno de los mayores impedimentos para que el Estado gobierne a toda la población, ya sea para satisfacer sus necesidades o para organizar su apoyo. La democratización que se desencadenó en los ochenta y la consolidación del cambio político en la primera década del presente siglo no eliminaron las restricciones que imponen los agudos desequilibrios sociales sobre la acción estatal.[7] En 2006 México seguía siendo un país con una alta concentración de la riqueza en el que 10% de la población más rica obtenía 39% del ingreso total, mientras que 20%, que representaba a los más pobres, recibía 4% de ese ingreso. La acción estatal reproducía el perfil de la pirámide de la desigualdad en los servicios públicos de educación y salud; por ejemplo, en 2008, 77% de la población sufría al menos una carencia social, 22% tenía rezago educativo, 41% no tenía acceso a los servicios de salud y 65% no contaba con la seguridad social.[8]

[7] Para Mann los Estados-nación más efectivos son aquellos cuyas sociedades son suficientemente homogéneas e igualitarias como para auspiciar el desarrollo de un significado común de ciudadanía nacional. La desigualdad característica de las sociedades latinoamericanas es, según, Michael Mann, el origen de la crisis estructural de estos países (Mann, 2002).

[8] Según el Consejo Nacional de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social (Coneval), los indicadores de carencia social son: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de vivienda, acceso a los servicios básicos de vivienda y acceso a la alimentación. Todos los datos que aparecen en este párrafo provienen de Coneval (2008).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La debilidad institucional del Estado autoritario en materia fiscal y en el terreno del régimen de derecho se transmitió al Estado democratizado. Por ejemplo, no ha podido superar, primero, la incapacidad arriba mencionada para cobrar impuestos, pues recauda solamente 10% como proporción del PIB, mucho menos del 18% que recaudan Chile, Corea del Sur y Singapur (Hernández Trillo, 2005: 123); es, por tanto, un "enano fiscal" (Centeno, 2002: 6). Y, segundo, tampoco ha logrado remediar la debilidad del sistema legal, que era uno de los rasgos característicos del autoritarismo —y que en la posdemocratización es uno de sus legados más onerosos.[9]

Dos fenómenos sugieren que la capacidad de control del Estado sobre el territorio disminuyó en las últimas décadas del siglo pasado y primera del presente: el crecimiento constante de la migración indocumentada hacia Estados Unidos, y la expansión del crimen organizado entre 2000 y 2010.[10] Más allá de que las dimensiones que han adquirido ambos procesos hubieran planteado un problema de difícil solución, incluso si los aparatos de seguridad hubieran estado bien organizados, lo cierto es que han puesto en evidencia la corrupción de la policía, la pobreza y los vicios del sistema de procuración y administración de justicia, el atraso del sistema de seguridad pública en relación con otras áreas de gobierno y el raquitismo de la organización militar y del apoyo que puede brindarle al Estado y a la sociedad.[11]

Los avances que trajo la democratización en materia electoral, las reformas al Poder Judicial o los cambios administrativos, como la creación de entes reguladores autónomos, no impulsaron la automática vigencia del

[9] Para una conceptualización y discusión de los legados del autoritarismo en América Latina véanse Méndez *et al.* (1999); Hite y Cesarini (2004).

[10] No obstante las apariencias —creadas en buena medida por los medios—, en 2009 la violencia asociada con el tráfico de drogas no atacaba a todo el país. La violencia en general se localizaba en Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Sinaloa, "que en los primeros años noventa registraban tasas de hasta 40 homicidios por cada cien mil habitantes". Un promedio muy superior al nacional" (Escalante, 2009). En cambio, Aguascalientes, Hidalgo, Nuevo León, Querétaro y Tlaxcala registraban tasas inferiores a las nacionales. La violencia asociada con el crimen organizado estaba muy concentrada en Chihuahua, Durango y Sinaloa; aunque en los primeros tres años del gobierno de Felipe Calderón se había extendido a otros estados, pero en Baja California Sur, Campeche y Colima era prácticamente inexistente. Véase Guerrero (2009).

[11] "El florecimiento de nuevas instituciones democráticas no se ha traducido en el fortalecimiento de la institución armada. Por el contrario, en el contexto actual, el monopolio de la 'violencia legítima' se ha visto amenazado por diversos y complejos factores, entre los que destacan el narcotráfico y el crimen organizado, pero también la incompetencia del poder civil" (Serrano, 2009: 235).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Estado de derecho. En México, como en casi toda América Latina, el acceso a la justicia y la igualdad ante la ley están sujetos a la desigual distribución del poder. La ineficacia del régimen de derecho no es una "inevitabilidad" histórica o cultural, tampoco resultado de inercias administrativas, sino producto de una decisión deliberada de los actores políticos para quienes la impunidad es una estrategia de reducción de costos (Cesarini y Hite, 2004). La perpetuación de un Estado de derecho débil tiene por objeto minimizar las restricciones al poder —como las que necesariamente impone la ley— y, aunque en términos de Mann, un sistema legal fuerte ampliaría el poder infraestructural del Estado, restaría margen de autonomía a las élites. En sociedades profundamente desiguales, como la mexicana, la inoperancia de la universalidad de la ley apunta a la insuficiencia de los vínculos entre el Estado y la sociedad, porque su aplicación está a merced de la voluntad de políticos y gobernantes; tiende, por tanto, a ser discrecional e intermitente y de esta manera profundiza la desigualdad, dado que es mucho más gravosa para quienes tienen menos recursos.[12]

La debilidad del Estado de derecho y del aparato de impartición de justicia también afecta a áreas distintas de la criminal y la electoral; por ejemplo, Stephen Haber *et al.* (2008) han examinado las consecuencias negativas de la corrupción de la administración de justicia, tribunales ineficientes y una legislación anticuada sobre la disposición de los bancos a otorgar créditos y han mostrado que condiciones institucionales adversas desalentaban el otorgamiento de créditos —pues no existen mecanismos confiables que aseguren el pago de las deudas. Estos problemas también explican las dimensiones del sistema bancario, demasiado pequeño en relación con el tamaño de la economía mexicana. Así, la desconfianza que inspira la ausencia de un auténtico régimen de derecho incide negativamente sobre el crecimiento económico (Haber *et al.*, 2008: 99).[13]

El gobierno de Vicente Fox ofrece un ejemplo ilustrativo de la subordinación de la ley a los equilibrios políticos y de la incertidumbre que todavía acompaña al cumplimiento de las relaciones contractuales. En la primavera de 2002, después de años de planeación y con el fin de responder

[12] Para una descripción de los efectos de las limitaciones del aparato de procuración de justicia y su impacto sobre las personas de menores recursos véase Pérez Correa (2005). Héctor Fix Fierro discute el obstáculo que representa la debilidad institucional del Estado para una reforma fiscal profunda (2007).

[13] Fix Fierro también observa el impacto de un sistema jurídico oscuro y deficiente sobre el régimen fiscal (2007: 302-303).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

a las necesidades de expansión del aeropuerto internacional de la ciudad de México, comenzó la construcción de un nuevo aeropuerto en San Salvador Atenco, en el Estado de México. Los trabajos se suspendieron apenas empezados, porque el presidente Fox cedió a la presión de un grupo de agricultores que se organizó para rechazar la oferta de compra de tierras que les había hecho el gobierno. La construcción fue cancelada en negociaciones entre el gobierno y los líderes de la protesta, a pesar de los compromisos adquiridos con los inversionistas y de las pérdidas económicas que esto acarreó para el país.[14] Así, el nuevo modelo económico, que exige condiciones propicias y seguras para la inversión privada, en este caso se vio sometido, como en el pasado autoritario, a los compromisos políticos del Presidente que mantiene discrecionalidad en materia económica.[15]

La finalidad de los instrumentos y de los atributos del Estado autoritario, definidos en la Constitución de 1917, era garantizar su autonomía en relación con los actores internos y la soberanía frente al exterior; ambas características —autonomía y soberanía— eran vistas como condiciones inexcusables para que el Estado pudiera cumplir sus objetivos de transformación social. No obstante, al mismo tiempo no contaba con la fuerza física organizada para defender esos atributos, la cual es considerada una condición *sine qua non* de la capacidad del Estado para actuar con independencia. Los gobiernos del autoritarismo mexicano no centraron el eje de la defensa de su soberanía o de su autonomía en las fuerzas armadas, sino que, a partir de una evaluación de los riesgos del militarismo y de la muy peculiar situación geoestratégica del país, optaron por mantener un ejército débil y adjudicaron parte de sus funciones de apoyo al Estado a la administración pública, al PRI y al nacionalismo, estos dos últimos como agentes de homogeneización política.

[14] A principios de 2003 surgió un serio conflicto entre una cadena y un canal de televisión cuya solución exigía la intervención del Estado, que debía hacer cumplir la ley. No obstante, el gobierno de Vicente Fox pretendió mantenerse al margen de una disputa, la cual definió como un conflicto entre privados que no ponía en juego el interés público. Véase Loaeza (2010: 257-259).

[15] En relación con el intervencionismo estatal, Carlos Elizondo sostiene que las reformas liberales no alteraron la discrecionalidad básica del régimen constitucional de 1917, por ejemplo, en el tema de expropiaciones. "Aunque el nuevo modelo económico otorgó a los empresarios más libertad en el mercado y ha tratado de que su manera de regular la economía sea más predecible, el gobierno no estuvo dispuesto a subordinar al Presidente a una concepción liberal del Estado de derecho, conforme a la cual se vería disminuido su poder discrecional" (Elizondo Mayer-Serra, 2001: 272).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Esta decisión resulta sorprendente desde una perspectiva geopolítica. Es usual que, vecinos poderosos y amenazantes —como puede ser Estados Unidos para México— induzcan la formación de organizaciones de defensa militar fuertes. No obstante, en el caso mexicano la experiencia ha sido diferente. A partir de la segunda Guerra Mundial, un conflicto armado con Estados Unidos o con Guatemala fue impensable. Entonces, se buscaron opciones a la fuerza física —cualquier esfuerzo en esa dirección hubiera sido inútil— para la salvaguarda de la soberanía. El nacionalismo fue una alternativa efectiva, por lo menos hasta los años ochenta.

No obstante la eficacia de esta ideología, no bastaba para suplir los recursos tradicionales de defensa territorial. El Estado mexicano no tenía soberanía estratégica, pues la seguridad de su territorio frente a amenazas externas estaba en manos de Washington, aun cuando de ahí mismo provinieran las amenazas más inmediatas. Además, mantener un ejército débil era también una manera de conjurar el reflejo intervencionista de Estados Unidos, que podía activar la inestabilidad provocada por luchas intestinas y golpes militares. Lo que es indudable es que la fuerza del Estado autoritario no podía medirse por su capacidad para defender el territorio, como se hace convencionalmente (Centeno, 2002: 10). De hecho, "la estructura de regiones militares y zonas del ejército, de la fuerza aérea están diseñadas para enfrentar amenazas internas" al orden público; el país ni siquiera cuenta con una doctrina de guerra externa (Benítez Manaut, 2008: 194).

La relación entre los gobiernos autoritarios y el ejército se estabilizó desde los años treinta, fundada en lo que algunos autores llaman un "pacto cívico-militar", que se tradujo en control del poder civil sobre el Ejército (Serrano, 1995), resultado de una política deliberada de debilitamiento de las fuerzas armadas con presupuestos limitados, topes al número de efectivos y una constante reorganización de las zonas militares (Serrano, 1995: 434). La subordinación del Ejército al poder civil fue un rasgo distintivo del sistema político mexicano que, en consecuencia, se desarrolló como un autoritarismo atípico en el contexto latinoamericano de la época.

A partir de los años cincuenta las funciones de las fuerzas armadas se concentraron en tareas de acción cívica; por ejemplo, en la protección de la población civil en situaciones de desastres naturales, campañas de alfabetización y vacunación, aunque también intervenían en acciones represivas de movimientos de oposición y de protestas políticas, como ocurrió en los sesenta, con los movimientos ferrocarrilero, magisterial, médico y estudiantil; en los setenta asumió la responsabilidad del combate contrainsurgente. La inter-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

vención de las fuerzas armadas fue interpretada en cada caso como una manifestación de debilidad del Estado, antes que como una prueba de su fuerza.

La política restrictiva hacia las fuerzas armadas tuvo que ser modificada después del levantamiento zapatista de 1994, cuando el Ejército fue objeto de numerosos reproches por su aparente incompetencia. Sin embargo, esta crisis no alteró el pacto cívico-militar, tampoco indujo una reforma del Ejército; simplemente provocó un incremento significativo del presupuesto militar —aunque sigue siendo uno de los más bajos de América Latina—[16] y una más estrecha cooperación militar con Estados Unidos y Guatemala (Domínguez y Fernández de Castro, 2001: 49).

La democratización tampoco incidió sobre las bases del pacto cívico-militar, como hubiera podido esperarse. No obstante, los militares adquirieron una presencia pública sin precedentes después del triunfo del PAN en las elecciones presidenciales de 2000, al principio como respuesta al deterioro de la seguridad pública.[17] La discusión de una reforma a las fuerzas armadas era necesaria dadas las tensiones con la sociedad que provocaba la intervención del Ejército en conflictos de origen político y las fricciones con las policías por diferencias a propósito de áreas de competencia o rivalidades internas. Sin embargo, el tema fue relegado a segundo término, como si hubiera temor de perturbar un equilibrio en extremo frágil. Hubo que esperar la derrota del PRI en 2000 para que el tema se planteara con seriedad, primero porque la política exterior del gobierno de Vicente Fox aspiraba a impulsar una nueva presencia internacional de México, que incluía la participación de tropas en operaciones de mantenimiento de la paz (Sotomayor, 2008) y, después del ataque terrorista a Nueva York del 9 de septiembre de 2001, como respuesta a las exigencias de la seguridad estratégica de Estados Unidos (Benítez Manaut, 2008: 191). Como se verá más adelante, el fortalecimiento de las fuerzas armadas y de las policías mexicanas a partir

[16] En 2006 el gasto militar representaba 0.5% del PIB, una proporción comparable al gasto militar de países más pequeños, como Guatemala, Honduras o Nicaragua, y notablemente inferior al 3.4% de Colombia, al 2.8% de Ecuador y al 2.6% de Brasil. México tenía 192 770 efectivos, menos que Brasil (342 300) y Colombia (258 791) (CIA, 2010; Poder Militar, 2010; Index Mundi, 2010).

[17] Según Serrano (1995: 437-438), la democratización obligaba a afianzar la neutralidad política de las fuerzas armadas. Esta exigencia era mayor después de la derrota del PRI; sin embargo, como apunta Roderic Ai Camp, durante el gobierno de Fox los militares se politizaron, expresaban públicamente sus opiniones a propósito de la vida pública y un oficial, el general Rafael Macedo de la Concha, fue nombrado responsable de la Procuraduría General de la República (citado en Sotomayor, 2008: 255).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de un esquema de seguridad compartida con Estados Unidos tampoco ha contribuido a fortalecer al Estado mexicano, que exhibe su debilidad cuando acepta que la defensa de su territorio frente a un ataque externo está en manos de un gobierno extranjero, como lo hizo desde 1945. Este condicionamiento se acrecentó a raíz de la peligrosa expansión del crimen organizado a principios del siglo XXI, con el incremento de la participación de agencias estadounidenses en tareas de mantenimiento del orden interno, que en el pasado eran responsabilidad exclusiva del Estado mexicano.[18]

LA CRISIS DE LA IDEOLOGÍA DEL ESTADO JACOBINO Y EL ASCENSO DEL LIBERALISMO

La fecha del comienzo de la transición es un tema de debate. Algunos sostienen que los acuerdos que concluyeron en 1988 el PRI y las oposiciones, en particular el Partido Acción Nacional (PAN), fueron el punto de partida del desmantelamiento de la hegemonía priista; otros, en cambio, proponen 1997, porque en las elecciones de ese año el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y el presidente Zedillo se enfrentó a un gobierno dividido, y para otros más el triunfo de Vicente Fox, en 2000, fue el disparador del cambio. Todas esas fechas son efemérides del proceso que condujo al fin del autoritarismo.

Aquí se propone que la severa crisis financiera del verano de 1982 —una de cuyas expresiones más dramáticas fue la expropiación de la banca que decretó el presidente José López Portillo— fue el catalizador de la transformación del Estado, porque cimbró las bases de su poder infraestructural, en primer lugar, la ideología que reconocía en el Estado el agente privilegiado de cohesión social y el principal organizador de los recursos políticos de la sociedad; en segundo lugar dañó su poder despótico, pues la expropiación fue profundamente disruptiva de las redes que vinculaban al Estado con las élites económicas. Las consecuencias de esta decisión fueron el punto de partida de las sucesivas reformas del Estado.

[18] La agudización de la violencia en la frontera con Estados Unidos, específicamente en Ciudad Juárez, donde en marzo de 2010 dos empleados del consulado de Estados Unidos y sus familias sufrieron un cruel ataque por parte de bandas criminales, justificó la presencia de agentes policiacos estadounidenses en territorio mexicano, en apoyo del combate contra el crimen organizado y el narcotráfico. "El FBI envía agentes a Ciudad Juárez para ayudar en las investigaciones sobre el crimen" (Thompson y Lacey, 2010).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El anuncio de la expropiación de la banca que hizo el presidente José López Portillo el 1 de septiembre de 1982 aceleró la caída del Estado jacobino,[19] porque provocó una amplia reacción opositora que fue mucho más allá del rechazo a la persona del Presidente —como había ocurrido en crisis pasadas, por ejemplo, en 1976, cuando las grandes organizaciones empresariales concentraron sus ataques en el presidente Luis Echeverría, algunas de cuyas decisiones habían afectado sus intereses— y se amplió para cuestionar la autoridad del Estado y la legitimidad de sus atribuciones económicas y de sus funciones políticas. La movilización de rechazo que empezó a articularse a partir de septiembre de 1982 no se limitó a criticar el intervencionismo, sino que, en nombre de la democracia, cuestionó dos de los instrumentos fundamentales del poder estatal: su papel como referente central de las identidades políticas y la centralización de la autoridad en el Presidente de la República y en el gobierno federal.

En relación con las identidades políticas, habría que recordar que la Revolución de 1910 fue un proceso de construcción nacional que sentó las bases tanto del Estado autoritario como de la identidad nacional; se puede parafrasear el título de la obra de Eugen Weber, *Peasants into Frenchmen* (1976), y afirmar que la experiencia revolucionaria convirtió a los campesinos en mexicanos y fue la piedra de toque de una comunidad ficticia que se reconocía en ella y en el Estado que se formó a partir de la Constitución de 1917. Desde entonces, en el universo político mexicano la idea de una nación soberana quedó estrechamente vinculada con el Estado de la Revolución e incluso con un partido, es decir, con una identidad política específica y con una cultura diferenciada, circunscrita al territorio de la República y vinculada con los valores, mitos y objetivos asociados a la experiencia fundadora.

El nacionalismo estructuraba una comunidad que era a la vez cultural y política; fue la *ideología institucionalizada* del autoritarismo y, como tal, un

[19] En general, el jacobinismo se entiende casi exclusivamente como anticlericalismo. No obstante, esta tradición política tiene otras dimensiones, que fueron en su momento tan importantes como la definición de las relaciones entre el Estado y la Iglesia. Significa, en primer lugar, centralización del poder y, luego, intervencionismo en la economía. Los orígenes del Estado autoritario mexicano pueden rastrearse hasta el siglo XIX, cuando el liberalismo triunfante se acogió a la tradición jacobina para, desde el Estado, construir la nación. En consecuencia y desde una visión instrumental del poder, se le atribuyeron también funciones de orden político y cultural que retomó la Constitución de 1917 (Rosanvallon, 1999: 99). Para una propuesta detallada de caracterización del jacobinismo mexicano véase Loaeza (2008: 25-72).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

factor determinante del poder infraestructural del Estado, pues ejercía una influencia integradora y estabilizadora que fue decisiva para sus relaciones con la sociedad. Se trataba de un nacionalismo no agresivo, civil, al que le bastaba presentarse como reivindicación y defensa de tradiciones, experiencias históricas y cultura específicas, que eran la base de una identidad diferenciada. Esta ideología, más difusa que concentrada, impregnó los valores de las élites y de la sociedad en general; era ampliamente difundida por las agencias administrativas del Estado, por el partido oficial, también por la escuela pública y por los medios. Gracias a ella la estabilidad autoritaria se apoyaba también en la adhesión e identificación de la mayoría de la población. El nacionalismo enmascaraba las diferencias sociales, pues disimulaba la exclusión de que eran víctimas los más pobres y los indígenas, generaba sentimientos de solidaridad social e introducía una cierta cohesión en una sociedad atravesada por profundas desigualdades.

La decisión expropiatoria de 1982 cimbró la identificación entre el Estado y la nación; fue exhibida por sus adversarios como una prueba patente del autoritarismo presidencial y del uso personalizado del poder estatal. Los señalamientos se convirtieron en una condena general al Estado jacobino: intervencionista y centralizador. Hasta 1982 la centralización de la autoridad en el Presidente de la República y en el gobierno federal a expensas de la autonomía de los estados era considerada una condición necesaria para la transformación social, en un marco general de estabilidad.[20] La crisis financiera y algunas de las medidas que adoptó el gobierno para estabilizar la economía después de septiembre, como el tipo de cambio dual y la conversión forzosa de las cuentas bancarias denominadas en dólares —los mexdólares—, también sacudieron la validez de esta creencia, porque perjudicaron en particular a los estados del norte del país, que denunciaron el centralismo y reivindicaron su soberanía (Guillén López, 1992).[21] Así empezó la presión democratizadora; sus principales instru-

[20] "El nuevo régimen surgido de la Revolución creó una dirección nacional, con instituciones que articularon los poderes locales para cumplir al menos con cuatro objetivos: respetar la diversidad nacional, integrar los estados en un proyecto nacional, promover el desarrollo económico al controlar las diferencias y mantener la estabilidad política" (Hernández Rodríguez, 2008: 26).

[21] Si bien los autores del libro coordinado por Guillén rechazan la causalidad entre crisis económica y cambio político, reconocen que en 1982 las dificultades de la economía fronteriza impulsaron tendencias anticentralistas y regionalistas. Véase, también, Alvarado y González (1992).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mentos de lucha fueron el voto y el apoyo a partidos de oposición, en especial al PAN.

La eficacia del modelo jacobino podía medirse por la capacidad que tenía el Estado, en particular el Poder Ejecutivo y el Presidente de la República, para someter la voluntad o la autoridad de los actores políticos y tomar decisiones que afectaban el desarrollo general del país, sin previa consulta o negociación con la sociedad, como ocurrió en septiembre de 1982. En este arreglo el PRI desempeñaba un papel fundamental, pues "imponía la homogeneidad ideológica y política [y] que pasaba por encima de las bondades del esquema legal, los poderes estatales aceptaban no desarrollar sus facultades y autonomía" (Hernández Rodríguez, 2008: 54). Aunque la decisión expropiatoria fue aplaudida con entusiasmo por el PRI y festejada con una manifestación popular, tradicional dentro de las prácticas de ese partido, en realidad su apoyo tuvo un impacto limitado, acallado por las protestas de los empresarios y de muchos ciudadanos comunes y corrientes que tomaron conciencia de su vulnerabilidad ante el poder estatal y vieron en la decisión presidencial una amenaza y, en su autoridad, una fuente de incertidumbre (Espinosa Rugarcía y Cárdenas Sánchez, 2007). Así ocurrió, por ejemplo, entre los pequeños ahorradores que mantenían depósitos bancarios indizados al dólar y para quienes la decisión del gobierno de cubrir esos fondos en moneda nacional fue equivalente a una expropiación.

Pese a que la expropiación de la banca fue un acto de fuerza del Estado, su motivación fundamental era la debilidad (Loaeza, 2008). Entre 1981 y 1982 el gobierno había fracasado cada vez que trató de detener fugas millonarias de divisas, que vaciaron en repetidas ocasiones las arcas públicas. En el verano la deuda externa mexicana ascendía al exorbitante monto de 87 000 millones de dólares; el Estado mexicano estaba en bancarrota y, para efectos prácticos, se declaró en suspensión de pagos en agosto. Esta situación crítica fue relativamente superada gracias a un oneroso crédito del gobierno de Estados Unidos.[22] Ni la autoridad presidencial ni el PRI pudieron desactivar las tensiones y los descontentos que provocó la decisión expropiatoria; pese a los llamados a la defensa nacionalista, el gobierno no logró movilizar un apoyo de largo plazo a la medida. Menos de una década después, el presidente Salinas reprivatizó los bancos. El gobierno de López Portillo terminó sumido en el desprestigio y en medio de escandalo-

[22] Para más detalles sobre esta operación de rescate véanse Loaeza (2008); Kraft (1984); Silva-Herzog Flores (2005).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sas denuncias de corrupción. Desde entonces, el PRI tuvo que admitir que ya no podía pretender la representación de la mayoría absoluta de la sociedad y tampoco controlar la oposición al autoritarismo, que empezaba a cobrar forma en instituciones estables de oposición.

Uno de los componentes centrales del jacobinismo mexicano era la noción de que el Estado era el agente fundamental de la modernización del país, así como promotor de la democracia. La creencia de que "A más Estado, más democracia" fue parte importante del legado revolucionario y se mantuvo como fuente de legitimidad de muchas decisiones y políticas de gobierno. La expropiación de la banca provocó el rechazo a esta premisa y precipitó la cristalización del antiautoritarismo, con base en actitudes, posturas y fuerzas antiestatistas aglutinadas en torno a la idea de que "Más Estado, menos democracia". Esta creencia se extendió con relativa facilidad gracias a que en años anteriores había empezado la gradual implantación de los valores de la democracia liberal y pluralista en la sociedad.

La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 (LOPPE), que abrió la puerta a la representación legislativa de las minorías políticas, fue un primer acto de reconocimiento de esta evolución. Su origen era el cambio social de los veinte años anteriores y la ascendente influencia de la ola democratizadora que en los años ochenta y noventa derribó regímenes autoritarios en diferentes regiones del mundo (Harvey, 2005). La presencia del liberalismo se manifestó, primero y de manera limitada, en un sector de las élites, pero la legitimidad del pluralismo y la fuerza de elecciones competitivas como pilar de la democracia rápidamente hicieron su aparición entre las clases medias. Su influencia se amplió todavía más cuando estos valores se convirtieron en el eje de la extensión de protestas antiautoritarias y de la lucha política.

Así, los valores centrales del nacionalismo autoritario —el Estado intervencionista referente de la comunidad nacional, las virtudes de la centralización y la supuesta homogeneidad ideológica que encarnaban la institución presidencial y el PRI— sucumbieron a la crisis del intervencionismo estatal. Este fenómeno fue magnificado por el contexto general de deterioro del Estado benefactor, la caída del socialismo y el descrédito de la centralización y la planificación económica. Todos estos factores concurrieron para generar un clima favorable a las reformas del Estado de la Revolución, así como a la búsqueda de nuevas vías —distintas del llamado nacionalista— para lograr consensos, entre las que destacaron, por una parte, el establecimiento de una fórmula efectiva de acuerdo con las élites, construida

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

en torno a la negociación cupular —como se verá más adelante— y, por la otra, la exigencia de elecciones limpias y competitivas, la construcción del pluripartidismo, la promoción de la participación electoral y el fortalecimiento del Poder Legislativo.

La expropiación, más allá de sus consecuencias económicas, tuvo un efecto divisivo en la opinión que impulsó la formación de nuevas identidades políticas, definidas a partir del antagonismo estatismo-antiestatismo y de la acción de organizaciones que, como el PAN o el Partido de la Revolución Democrática (PRD), desde 1989 empezaron a disputarle al Estado el liderazgo político de la sociedad. Las organizaciones empresariales y algunos poderosos sindicatos, por su parte, desafiaban la representación de intereses colectivos que encarnaba el Estado, el cual difícilmente podía mantener la autonomía relativa que había sido pilar del autoritarismo en las condiciones de bancarrota financiera y política en que se encontraba. Tampoco podía aspirar ya a tomar decisiones en forma unilateral.

Si el presidente López Portillo buscaba que la expropiación de la banca fortaleciera al Estado financiera y políticamente, y renovara la tradición revolucionaria en términos de los presupuestos ideológicos del autoritarismo jacobino, puede afirmarse sin exageraciones que fracasó de manera rotunda. Por una parte, los años 1982-1988 fueron de auténtica postración económica. En 1983 el PIB registró un crecimiento negativo de 4.2% y, luego de una breve recuperación, cayó 4% en 1986. En esos años las tasas inflacionarias fueron superiores a 80%, se contrajo la demanda, aumentó el desempleo y, en términos generales, se produjo el empobrecimiento generalizado de la población. La soberanía del Estado mexicano se vio severamente restringida por el monto de la deuda externa —el servicio de los intereses de esta deuda llegó a representar 12% del PIB—, la fragilidad de las finanzas públicas y de los equilibrios sociales comprometidos por el deterioro económico. En esas condiciones, el mismo gobierno del presidente López Portillo, unas semanas antes del término de su mandato, firmó una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en la que comprometió a su sucesor a poner en pie un riguroso programa de ajuste. Además de la política de estabilización que se aplica en situaciones similares de crisis económica, incluía el compromiso de introducir reformas estructurales —por ejemplo, la privatización de empresas públicas y la liberalización comercial—cuyo propósito central era reducir el intervencionismo estatal.

Las reacciones más emotivas que denunciaron la expropiación bancaria como un paso definitivo hacia la estatización de la economía resultaron

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

obviamente exageradas. En todo caso, entre los esfuerzos que hizo el presidente De la Madrid para reconstruir las relaciones entre el Estado y los empresarios habría que destacar las reformas constitucionales que definieron la rectoría económica del Estado, con la intención de crear reglas que limitaran el intervencionismo estatal —y limitar la incertidumbre que podía acompañarlo—, que no modificaron esencialmente el carácter mixto de la economía o la estructura del poder económico (De la Madrid, 1998). De todas formas, no era ésa la intención de De la Madrid. Más todavía, el comportamiento de la banca estatizada no fue muy diferente al de la banca comercial, aunque algunos críticos señalan que el Estado banquero fue una pieza fundamental para la estabilización de la economía.[23] Si es cierto que los rasgos del Estado no se vieron esencialmente alterados por su condición de propietario de los bancos (Elizondo Mayer-Serra, 1995), en cambio, la erosión de la ideología institucionalizada tuvo consecuencias de largo alcance para el Estado, pues debilitó sus relaciones con la sociedad; sobre todo, le arrebató la posibilidad de contrarrestar los efectos desintegradores de las crisis y de las reformas liberales sobre los vínculos sociales tradicionales.

El ascenso de los partidos que acarreó la democratización puso fin al liderazgo político del Estado, así como al nacionalismo como una ideología institucionalizada de alcance nacional. Su lugar ha sido ocupado por identidades partidistas que son, por definición, parciales. Por ejemplo, el presidente Salinas intentó remozar con el "liberalismo social" la ideología del PRI; su objetivo ya no era proponer una identidad común a todos los mexicanos; se trataba de una oferta partidista, análoga a la de cualquier otro partido. En los términos de Michael Mann, estos cambios han propiciado la dispersión de los recursos políticos de la sociedad. En todo caso, las funciones de penetración y movilización política de la sociedad han quedado en manos del conjunto de las instituciones electorales del sistema democratizado —desde luego, los partidos políticos—, pero también y, sobre todo, del Instituto Federal Electoral (IFE), creado en 1990, una de cuyas responsabilidades es la promoción de una cultura democrática cuyos valores centrales son el pluripartidismo, la competencia política y el voto (Becerra *et*

[23] "El mayor logro de la banca nacionalizada fue conservar las instituciones, no obstante los cambios violentos que se presentaron en la economía. La banca no sólo se adaptó a este medio que es su enemigo natural (la administración pública), sino que supo crecer y vigorizarse" (Federico Patiño, citado en Suárez Dávila, 2005: 154).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

al., 2005). Todo aquello que consagra la diversidad política pero que, dada la debilidad del Estado, favorece la fragmentación.

DEMOCRATIZACIÓN Y FRAGMENTACIÓN

Si miramos la democratización desde la perspectiva de la doble dimensión del poder estatal, su objetivo era restaurar la autoridad del Estado mediante, por una parte, la reconstrucción de los patrones de interacción interelitista alterados, tanto por la crisis de 1982 como por el fin de la hegemonía del PRI y la escisión de ese partido; en segundo lugar, la democratización también buscaba crear nuevas redes de interacción con la sociedad, que sustituyeran las que se vinieron abajo con el Estado jacobino. A partir de esta reconstrucción podrían alcanzarse nuevos consensos entre el Estado y la sociedad.

La reconstrucción del poder estatal se llevó a cabo mediante dos tipos de acciones: por una parte, se restableció el poder despótico del Estado con base en una nueva forma de relación entre las élites, derivada de la crisis de los años 1982-1987, que sentó las bases para la implantación de un nuevo modelo económico. Por la otra, las élites políticas recurrieron a la legislación electoral para restablecer el poder infraestructural, es decir, los vínculos con la sociedad. Ése era el objetivo último del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (Cofipe) de 1990. También se trataba de afianzar la institucionalización de la competencia por el poder y la representación política.

El resultado final de este esfuerzo de reconstrucción lleva el sello de la debilidad estatal, pues el contexto de los años noventa era desfavorable al fortalecimiento del Estado: la globalización restaba eficacia —y atractivo— al nacionalismo como factor de reconciliación social y, sobre todo, las políticas reformistas de apertura al exterior vaciaron de contenido la relación entre el Estado y la que había sido la ideología institucionalizada del poder estatal. La atención prioritaria que los gobiernos de Salinas y de Zedillo acordaron a la reforma económica frente a la política se tradujo en indiferencia ante el efecto desintegrador de los cambios sobre los vínculos tradicionales entre el Estado y la sociedad. En consecuencia, la reconstrucción del poder infraestructural del Estado resultó más difícil que crear acuerdos y redes de interacción con las élites económicas. De manera que, no obstante la consolidación de la democracia electoral, en la primera década del

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

siglo XXI se agudizó el carácter elitista y excluyente de las decisiones de gobierno, en un medio dominado por los intereses particulares.

La debilidad que aquejaba al Estado le restó capacidad para organizar los recursos políticos de la sociedad, de suerte que no pudo frenar la dispersión del poder entre partidos políticos, asociaciones, organizaciones no gubernamentales y sindicatos. La explosión de participación y de la tendencia asociativa que se produjo en los años noventa era un reflejo relativamente desorganizado de la pluralidad social y de la diversidad de intereses que poblaban el universo político mexicano y que se impusieron a la pretendida homogeneidad política que durante décadas habían sostenido el nacionalismo y el PRI. Así, el repertorio de actores políticos se expandió y surgió un gran número de grupos de interés particular que reclamaban el derecho a participar en las decisiones que les afectaban. En consecuencia, en estos años ocurrieron dos procesos paralelos: la agitada reorganización de los partidos políticos, provocada parcialmente por la pérdida de apoyo del PRI y por las divisiones en él, y una poderosa movilización social que dio lugar a la aparición de numerosos grupos que se ofrecían incluso como alternativa a los partidos políticos.[24]

Esta tendencia asociativa se manifestó en un principio a raíz de los sismos que sufrió la ciudad de México en septiembre de 1985, cuando, para responder a la emergencia y ante la lentitud de la reacción gubernamental, los residentes de las áreas afectadas se organizaron de manera independiente del gobierno y del PRI para ayudar a las víctimas. El surgimiento de espacios autónomos de organización obligó al gobierno a aceptar nuevos patrones de interacción. Para atender las demandas de los damnificados el gobierno de De la Madrid se reunía con los líderes de las organizaciones que se formaron en la coyuntura para definir los programas públicos de reconstrucción y de compensación. Esta fórmula de negociación entre el gobierno y los grupos de damnificados de la ciudad de México prefiguró la transfor-

[24] "De acuerdo con la Fundación Interamericana, para 1988 Promoción del Desarrollo Popular tenía 500 ONG mexicanas. Para 1990 de acuerdo con el directorio del Centro Mexicano de Instituciones Filantrópicas había 608 ONG nacionales y 364 internacionales que operaban en México. En 1996, el directorio del Cemefi (Centro Mexicano para la Filantropía) dio una cifra de cerca de 2 500. La Secretaría de Gobernación tiene un directorio con 1 320 (1998). Para Sedesol existen cerca de 3 500" (Pérez Yarahuán y García Junco, 1998: 458). En 2008 se contaban en 10 620 las organizaciones de este tipo registradas por el gobierno mexicano. Véase, también, el capítulo de Somuano en este volumen.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mación que experimentaron los patrones de relación entre el Estado y los actores políticos después de 1987.

Posteriormente, esta forma de interacción se reprodujo en las relaciones entre el gobierno y organizaciones no gubernamentales que, al igual que las asociaciones en el Distrito Federal en 1985, buscaron llenar los vacíos creados cuando las políticas de estabilización económica redujeron el gasto social. Por ejemplo, los recortes presupuestales causaron el deterioro de los servicios públicos. En respuesta a estas carencias se formaron organizaciones proveedoras de este tipo de servicios.[25] Estos actores políticos nuevos evitaron vincularse al PRI, entre otras razones porque no era mucho lo que podían esperar del partido, cuyos recursos también se redujeron, al igual que disminuyeron los que recibían las ramas administrativas del gobierno. De ahí que la estructura clientelar del PRI también se haya visto sacudida por la crisis económica.

La estabilización de la economía después de 1987 fue posible gracias al perfeccionamiento de esta fórmula de negociación. Desde 1983 el gobierno de Miguel de la Madrid aplicó al pie de la letra un riguroso programa de estabilización, conforme a la ortodoxia del FMI (ese año de 1983 el gasto público cayó 17%). La persistencia de la inflación demostró que el unilateralismo estatal —con el que aplicaba el programa de ajuste— era insuficiente para enfrentar la crisis económica y que el control del incremento de precios —que en 1987 alcanzó un nivel sin precedentes de 160%— demandaba un acuerdo entre los agentes económicos. En consecuencia, el gobierno recurrió a un plan heterodoxo de estabilización, que coordinaba a actores económicos gubernamentales y no gubernamentales: el Pacto de Solidaridad Económica (PSE). Al proponer este acuerdo, el gobierno reconocía implícitamente que la autonomía del Estado no era sostenible en condiciones de bancarrota financiera y que tampoco tenía el poder de imponer decisiones unilaterales.

El objetivo fundamental del PSE era propiciar consensos entre los agentes económicos, en relación con precios y salarios, con el objetivo último de controlar la inflación, aunque en las reuniones los participantes no se limitaron a revisar el comportamiento de precios y salarios, sino que ampliaron las discusiones a temas relativos a las reformas estructurales. El éxito de esta fórmula de acuerdo fue inmediato: en menos de seis meses la inflación

[25] "Más aún, una buena parte de la política social de Salinas, fue implementada a través del Programa Nacional de Solidaridad, el cual […] ayuda a la formación de organizaciones sociales" (Pérez Yarahuán y García Junco, 1998: 457).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

se redujo 80%. En 1992 se dio por terminado, pero el patrón de interacción quedó bien establecido.

La nueva fórmula de cooperación descansaba en el reconocimiento de que ni el Estado ni ninguno de los actores económicos podría imponer sus decisiones a los demás ni hacer efectivo el Pacto sin el apoyo de los demás. El PSE fue un acuerdo de debilidades, una base de ajuste y mutuas concesiones entre intereses en conflicto. Una fórmula por completo ajena a la tradición jacobina del pasado. Resolvía cuestiones puntuales, pero no sustituía la función estatal de producir consensos de largo plazo. Tampoco fortalecía al Estado, porque las reformas estructurales estaban diseñadas para favorecer a los empresarios, de suerte que los equilibrios que gradualmente se formaron los beneficiaron en detrimento del Estado. Así, en la primera década del siglo XXI se multiplicaron los ejemplos de intereses privados que se han impuesto con éxito a las propuestas y decisiones estatales.

Los principios y la mecánica del PSE ofrecieron un modelo poliárquico de gobernanza entre las élites, que se reprodujo, por ejemplo, en las negociaciones entre el presidente Salinas y los productores agrícolas, con los líderes panistas y con la jerarquía católica, para introducir reformas constitucionales en materias de interés particular para cada uno de estos actores, que además tenían un elevado contenido simbólico. Así, el artículo 27, referido a la estructura de la propiedad rural, la reforma electoral de 1990, que fue elaborada con base en un documento de discusión del PAN, o el artículo 130, que se modificó a fin de otorgar reconocimiento jurídico a las iglesias. Estos cambios fueron posibles gracias al apoyo de la oposición panista en el Congreso, que le proporcionó al gobierno los votos que necesitaba, pues cualquier reforma constitucional exige una mayoría de dos tercios y en las disputadas elecciones de 1988 el PRI trabajosamente había mantenido la mayoría de un poco más de 50 por ciento.[26]

[26] Es de llamar la atención que la mayor parte de los análisis que hablan de ausencia de consenso en torno a las reformas liberales y que subrayan el autoritarismo tradicional como clave de explicación de su introducción en México se publicó después de 2000. No obstante, la relativa facilidad con la que las reformas fueron aceptadas en su momento por los actores políticos y económicos fue uno de los temas de los especialistas en los años ochenta y hasta principios de los noventa. Véanse, por ejemplo, Hojman (1994); Middlebrook (1989); Roxborough (1992); Armijo y Faucher (2002). Estos trabajos ahora pueden ser leídos como testimonio de la época. Los trabajos posteriores que hablan de oposiciones reprimidas y resistencias doblegadas estuvieron influidos por la "partidización" que se instaló en los años posteriores a las reformas.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La liberalización comercial también fue tema de consulta y negociación, pero con un grupo selecto de empresarios (Torres, 2009). El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue motivo de intenso cabildeo, negociaciones, debates, consultas entre expertos, empresas de exportación, sindicatos, empresarios, académicos, periodistas y líderes de opinión (Garciadiego, 1994). Este tema parecía ser el más delicado, dada la desconfianza histórica de los mexicanos hacia Estados Unidos y a tratos demasiado cercanos con el poderoso vecino. Sin embargo, la oposición fue mucho menor de lo que se esperaba, ya fuera porque la estrategia de debate y negociación del gobierno fue efectiva o porque la opinión pública era más receptiva a una política de acercamiento con Estados Unidos al verla como inevitable o como una solución desesperada. Tanto así que Cuauhtémoc Cárdenas, líder del recién fundado Partido de la Revolución Democrática, pasó de la denuncia del acuerdo a la protesta por lo que consideraba sus insuficiencias (Loaeza, 1994).

En paralelo a la reconstrucción de las redes interelitistas, en el campo del sistema de partidos fue cobrando forma un pluripartidismo construido en torno a tres grandes organizaciones que desde 1994 concentran 90% del voto: PRI, PAN y PRD. Para autores como Arnaldo Córdova (2006) este fenómeno transformó al Estado. Su punto de partida fue la reforma electoral de 1977, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) de 1977, que impulsó un "proceso de renovación profunda", pues gracias a esa ley nuevas corrientes ingresaron al poder legislativo en 1979, y este cambio "permitió experimentar algo que nunca había habido en México: el debate abierto de los grandes problemas nacionales y la confrontación de ideas de las diferentes fuerzas políticas" (Córdova, 2006: 24).

No obstante la importancia de esta reforma y de la incipiente pluralización de la vida política, el factor que desencadenó la diversificación de las fuerzas políticas fue el desplome de la hegemonía del PRI, que —dada relación de dependencia que sostenía con el Estado— comenzó al mismo tiempo que sobrevino la crisis del Estado jacobino. En 1987 el partido sufrió la escisión de la corriente encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo. Esta ruptura dio prueba de que el PRI había perdido la capacidad de cooptación y los recursos para forzar voluntades de acuerdo. La crisis del PRI profundizó la dispersión de los recursos políticos, por los que tuvo que competir con partidos rivales. En los años noventa estas organizaciones se afianzaron como los principales protagonistas del sistema político, asumieron plenamente las funciones de organización y control de la

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

representación y de la participación, al mismo tiempo que disputaban al gobierno espacios de decisión.

Pese al talante democratizador de este proceso, la injerencia de los partidos en las áreas de competencia del Poder Ejecutivo tiende a fraccionar los procesos de decisión, pues esta intervención está dictada por intereses particulares que entorpecen la lógica interna de esos procesos.[27] En consecuencia, el poder de los partidos se extiende más allá del ámbito legislativo, el cual también se ve con frecuencia relegado por acuerdos cupulares en el ámbito de las relaciones informales entre las élites, que se inscriben en las redes del poder despótico del Estado, en los que participan los liderazgos partidistas.

Si bien la creciente capacidad de influencia de los partidos desestabilizó al Estado, el efecto de la derrota del PRI fue mayor por muchas razones: primero, le arrebató uno de sus principales instrumentos de interacción con la sociedad; en segundo lugar, aceleró la descentralización, pero no como un proceso ordenado, sino como un movimiento derivado de la relación de fuerzas coyunturales: "Con el pluralismo y finalmente con la derrota presidencial del PRI, que se ha acompañado de una notable fragmentación en el Congreso de la Unión, el Ejecutivo perdió la facultad política que le permitía corregir abusos y restablecer la estabilidad en los estados. Bajo el nuevo esquema político el Ejecutivo es un actor más en las negociaciones y cuenta con pocos recursos para vencer una oposición colectiva de los gobernadores" (Hernández Rodríguez, 2008: 297).

A lo anterior habría que agregar la debilidad del Poder Ejecutivo, consecuencia de resultados electorales que desde 1997 le han negado la mayoría absoluta al partido del Presidente.[28] Los gobiernos divididos han generado desequilibrios en el seno del Estado. Por una parte, la Presidencia de la República, sin el apoyo de un partido mayoritario, ha perdido peso relativo frente a los partidos y al Poder Legislativo e incluso en relación con el aparato adminis-

[27] "Paulatina y sistemáticamente, estos partidos se han insertado en las decisiones fundamentales ya no sólo de gobierno sino del Estado mexicano. Ha sido un cambio que ha tocado prácticamente todos los rincones del país y a todos los ámbitos de gobierno y de representación política: cabildos y ayuntamientos, congresos locales, el Congreso de la Unión, gubernaturas, el Distrito Federal y el Ejecutivo federal" (Woldenberg, 2006: 47).

[28] Ese año de elección legislativa el PRI pasó a ser la minoría más grande en la Cámara de Diputados; en 2000 el PAN, partido del Presidente, no alcanzó a ser la primera minoría en ninguna de las dos cámaras; esta situación se repitió en las tres elecciones legislativas que siguieron, en 2003, 2006 y 2009. En esta última elección los resultados fueron catastróficos para el partido, pues obtuvo 147 curules, frente a 237 que conquistó el PRI.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

trativo del Estado, los gobiernos estatales, el Congreso y el Poder Judicial. Por otra parte, los partidos de la era democratizada no han logrado llenar los vacíos que produjo el fin de la hegemonía del PRI.

Los desequilibrios en el seno del Estado también se han visto alterados por reformas institucionales; por ejemplo, en 1994 se atribuyó a la Suprema Corte de Justicia el control de la constitucionalidad, es decir, la responsabilidad de velar por el respeto de las normas y los principios contenidos en la Constitución. Esta modificación hizo de la Suprema Corte de Justicia el "árbitro de la mayor parte de los conflictos políticos del país" (Caballero, 2003: 165),[29] función que en el pasado cumplía el Presidente de la República.

El IFE ha generado nuevos vínculos entre la sociedad y el Estado y ha asumido algunas de las funciones de integración política y de identificación con el Estado que desempeñaban antes la Presidencia de la República, la ideología institucionalizada del autoritarismo o el partido hegemónico. La credencial de elector simboliza este vínculo y ha alcanzado a toda la población mayor de 18 años (con una tasa de credencialización superior a 90%), pues se ha convertido en el documento oficial de identidad. Sin embargo, los efectos benignos de su acción se ven día a día contrarrestados por el efecto diferenciador de las identidades partidistas y de la competencia por el poder.

El potencial del IFE como pilar alternativo de las relaciones Estado-sociedad se fortaleció después de la reforma electoral de 1996, en virtud de la cual el gobierno perdió toda competencia en materia de organización electoral. Sin embargo, también tenía un flanco vulnerable en la medida en que, si bien el IFE adquirió autonomía, los nuevos responsables de las funciones electorales fueron propuestos por los partidos políticos de entre quienes "gozaran de su confianza" (Woldenberg, 2006: 63) y elegidos por la Cámara de Diputados.

LA APERTURA AL EXTERIOR

La crisis del Estado jacobino ocurrió en el contexto de cambios profundos en el sistema internacional que incidieron sobre el alcance y el sentido de la reconstrucción del poder estatal. Estas transformaciones derivaban, en

[29] También ese año se creó el Consejo de la Judicatura con el propósito de garantizar la administración, vigilancia, disciplina y profesionalismo de juzgados de distrito y tribunales de circuito.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

primer lugar, de la aceleración de un proceso de globalización que desde los años setenta acentuaba el carácter relativo de la soberanía nacional, pues transfería a organismos o empresas internacionales decisiones que en el pasado eran responsabilidad exclusiva del Estado-nación; por ejemplo, la formulación de reglas relativas a movimientos migratorios, al comercio exterior o a la regulación financiera. En este nuevo contexto las fronteras nacionales perdieron precisión y la distinción entre la política interna y la política exterior tendió a desdibujarse.[30]

La globalización fue un desafío a la autoridad tradicional del Estado por diferentes razones: primero, porque era la manifestación de la expansión extraterritorial de intereses, grupos y empresas que podían desplazarse de una ciudad a otra, de un país a otro, según su conveniencia, y así escapar a la autoridad estatal. Este cuestionamiento del espacio territorial como marco de referencia de organizaciones privadas y públicas produjo lo que Ralf Dahrendorf llamó la *desterritorialización* de decisiones que, sin embargo, podían tener un gran efecto en contextos locales y nacionales. En segundo lugar, la globalización impulsó la ampliación de la agenda internacional hacia terrenos en los que hasta entonces privaba el principio de no intervención, pues en adición a los temas comerciales o financieros se incorporaron asuntos como la promoción de la democracia y del bienestar social, el monitoreo de los derechos humanos y la protección del medio ambiente.[31] En tercer lugar, la globalización trajo consigo un novedoso fe-

[30] "En la era de la globalización los ámbitos interno e internacional están vinculados de tal forma que se habla ahora de asuntos *intermestic* (interno-internacional), llamados así por la combinación de las voces inglesas *international* y *domestic*. Lo interno y la internacional comparten temas y problemas, por lo que se vuelve difícil determinar si son los factores internos o los internacionales los que tienen más influencia en la política exterior" (Covarrubias, 2008: 15).

[31] "Ya es de sentido común hablar de una *desnacionalización por globalización*. La congruencia de los espacios sociales, económicos, políticos y culturales que estableció el Estado nacional a comienzos del siglo pasado es reemplazada por la yuxta y sobreposición de múltiples circuitos. Son evidentes las dificultades del Estado en coordinar y regular la economía 'nacional' (de la cual dependen, sin embargo, el empleo y los ingresos de la población) y en obtener los recursos tributarios para las inversiones sociales (sin provocar una fuga de capitales). Los acuerdos internacionales (desde los derechos humanos hasta normas medioambientales) y, sobre todo, las reglas *de facto* que establecen los fondos de inversión tienden a disminuir la soberanía externa e interna del Estado. Ello puede socavar su eficiencia y su legitimidad. La globalización afecta la eficiencia del Estado en promover un proceso económico libre 'de turbulencias' y en asegurar a cada individuo similares oportunidades de decidir su destino. Y ello mina su legitimi-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nómeno: la irrupción en el escenario internacional —y en la política nacional de numerosos países, sobre todo entre los débiles— de organizaciones no gubernamentales y de redes sociales comprometidas con la promoción de causas políticas. En algunos casos, su efecto sobre grupos, instituciones y procesos locales era comparable al de los Estados nacionales. El resultado de esta evolución fue la pluralización de los actores internacionales, la multidireccionalidad de las relaciones con el exterior que dejaron de ser monopolio estatal y estados menos centralizados y también más débiles (González y González, 2001: 626), pues competían con otras organizaciones en la búsqueda de soluciones a problemas locales.

Las consecuencias de la globalización para la soberanía mexicana se combinaron con los efectos de la caída de la Unión Soviética y del ascenso de Estados Unidos a la condición de única superpotencia. Estos acontecimientos sacudieron el orden internacional y, en el caso particular de México, determinaron un cambio histórico en la orientación del desarrollo del país, pues el fin de la Guerra Fría le impuso la alineación con Estados Unidos que durante décadas había evadido.[32]

Al igual que muchos otros países, México no pudo resistir las presiones de la globalización y, en los años noventa, el gobierno del presidente Carlos Salinas comenzó la construcción de un modelo de economía abierta al exterior cuyos ejes eran la inversión extranjera directa y los mercados internacionales. La participación de agentes externos en la economía mexicana fue mucho más allá de la liberalización comercial, porque se extendió a la reconstrucción estatal. Por ejemplo, en los años ochenta y noventa los programas de rescate financiero del FMI y del Banco Mundial estuvieron detrás del diseño de los primeros pasos hacia la reforma del Estado, pues incluían condiciones de cambio estructural relativas a la descentralización, a la autonomía regional, a la privatización de empresas y servicios públicos y a la desregulación del sector financiero.

La reorientación del modelo económico tuvo un poderoso impacto desestabilizador sobre las redes de acción entre las élites y un Estado que no había logrado recuperarse de la crisis de 1982, primero, porque indujo la incorporación al proceso de toma de decisiones de gobierno de

dad. El Estado enfrenta una mayor demanda de intervención al mismo tiempo que ve restringido su campo de acción" (Lechner, 2005: 5).

[32] Para una discusión de la reducción de opciones para México, que históricamente habían sido pocas, véanse Covarrubias (2008); Domínguez y Fernández de Castro (2001); González y González (2001); Sotomayor (2008).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

actores internacionales o transnacionales; en segundo lugar, porque la apertura al exterior produjo desequilibrios en el seno del aparato administrativo del Estado que le restaron eficiencia, por ejemplo, impuso una redistribución de competencias que arrebató a la Secretaría de Relaciones Exteriores la primacía en la conducción de la política exterior, en beneficio de las secretarías de Comercio y de Hacienda y Crédito Público; asimismo, porque la apertura se materializó en la creación más o menos desordenada de instituciones y procesos cuyas interconexiones eran tenues[33] y, por último, porque la liberalización de la economía generó agudas tensiones entre la política gubernamental y el nacionalismo.

Al abrazar la globalización, el gobierno del presidente Salinas y sus sucesores contribuyeron al socavamiento del nacionalismo y, al hacerlo, también redujeron las bases de cohesión social que habían apoyado la estabilidad de una sociedad desigual. De suerte que el nuevo modelo económico debilitó los vínculos entre el Estado y la sociedad, también destruyó lazos tradicionales y agudizó la percepción de las diferencias sociales.[34]

La renuncia al nacionalismo por parte de las élites estatales no significó la desaparición de esta ideología de las relaciones en el seno de la sociedad, sino que transformó su significado provocando tensiones en los vínculos Estado-sociedad, en virtud de que el nacionalismo ha dejado de ser un factor de reconciliación social y está en el origen de una fractura política que ha dado forma a dos amplias corrientes de opinión que podrían ser denominadas "nacionalistas" y "liberales". Los primeros buscarían restablecer una presencia estatal vinculada con la defensa de intereses propiamente mexicanos, por ejemplo, en la economía —eso significaría regulación y un

[33] "Cuando Salinas llegó al poder en diciembre de 1988, el gobierno federal carecía de un órgano efectivo para coordinar la política exterior, particularmente en el área de comercio internacional. Aun cuando la SRE poseía las facultades legales para encargarse de la coordinación de la burocracia en esta área, se vio rebasada por la diversidad de asuntos internacionales en los cuales el país se encontraba involucrado" (Schiavon y Ortiz Mena, 2001: 740).

[34] La discusión acerca del impacto de las reformas económicas sobre la desigualdad no es concluyente. Algunos autores sostienen que las diferencias de ingreso y de nivel de vida se agravaron; otros, en cambio, enfatizan el impacto igualador de las crisis de 1982 y de 1994. "Cualitativamente ambas crisis tuvieron efectos similares (abatiendo la desigualdad en la distribución por la caída en la participación del decil más alto y los aumentos en la de los restantes, excepto el noveno en 1996), pero fueron distintas en la intensidad del empobrecimiento, pues la de 1994 redujo con mucho mayor fuerza el ingreso monetario de los hogares" (Cortés, 2003: 513).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cierto grado de proteccionismo—, mientras que los segundos defienden la continuidad de las reformas aperturistas.

La política exterior ha sido la caja de resonancia de estos desacuerdos. Históricamente, esta área del gobierno federal había sido instrumento de defensa y símbolo de la soberanía nacional, piedra angular del nacionalismo y fuente de consenso interno. Todo esto se vino abajo cuando se puso en pie la principal estrategia de México frente a la globalización: la cooperación con Estados Unidos. El emblema de esta política fue la firma de un acuerdo de liberalización comercial, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en vigor desde enero de 1994. A pesar de que su alcance era limitado, la crisis económica de los años ochenta y la hecatombe financiera de 1994 habían profundizado las asimetrías entre los dos países, de manera que muy pronto la cooperación devino en subordinación del más débil al más fuerte. Peor todavía, los ataques terroristas a la ciudad de Nueva York, el 11 de septiembre de 2001, y el crecimiento del crimen organizado en esa década intensificaron las relaciones bilaterales en el área de seguridad y dejaron al descubierto la pobreza y la vulnerabilidad de las organizaciones de la fuerza física en que podía apoyarse el Estado mexicano. La cooperación bilateral en este terreno produjo un serio dilema en los gobiernos de ambos países: para enfrentar las amenazas a la seguridad era preciso fortalecer al Estado mexicano, la ampliación del ámbito de decisión soberana sería el resultado de ese fortalecimiento; pero ese objetivo era inalcanzable en la medida en que dependía de recursos del exterior —es decir, del apoyo material y humano de agencias estadounidenses— y ningún Estado puede llamarse soberano cuando su seguridad o la del territorio que gobierna depende de un tercero. Es decir, el incremento de la cooperación con Estados Unidos en este terreno, en lugar de fortalecer el Estado mexicano, lo ha debilitado.

El proceso de integración a Estados Unidos no fue sólo el resultado espontáneo de condiciones adversas, sino también el efecto buscado de una política general cuyo objetivo era asegurar la continuidad de las reformas internas, atándolas a compromisos en el exterior. Así, uno de los propósitos implícitos del TLCAN era, según un alto funcionario del gobierno de Carlos Salinas, "generar claridad y permanencia en las políticas económicas".[35] Este propósito se amplió a la política después de 2000, cuando a

[35] José Córdoba (jefe de la Oficina de la Presidencia entre 1988 y 1994), citado en Schiavon y Ortiz Mena, 2001: 734.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

diferencia de los últimos gobiernos del PRI (1988-2000) que intentaron concentrar la integración en la economía y aislar la política de este proceso, el primer gobierno panista (2000-2006) se propuso extender los efectos de esta relación con el exterior al sistema político, convencido de que los compromisos internacionales eran la única vía posible de afianzamiento de la democracia.

El presidente Vicente Fox y su secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, hicieron explícito este objetivo, por ejemplo, en materia de derechos humanos: "la estrategia intentaba anclar internamente las obligaciones internacionales de México a tal grado que se hiciera improbable una reversión. A esta táctica se le conoce como anclaje y consiste, literalmente, en 'atar las manos' del país, adquiriendo compromisos internacionales difíciles de evadir por los costos en cuanto a reputación y prestigio que implica la violación de los acuerdos firmados" (Sotomayor, 2008: 246).[36]

Desde la perspectiva de los últimos gobiernos del PRI, la participación de actores extranjeros en la democratización no era sino una consecuencia del cambio económico, que acaso trataron de frenar. Así por ejemplo, los gobiernos de De la Madrid y de Salinas se resistieron a la presencia de observadores extranjeros en procesos electorales o rechazaron enfáticamente el recurso de los actores políticos nacionales a apoyos en el exterior. No obstante sus esfuerzos, la democratización en México, al igual que en todos los países donde el autoritarismo llegó a su fin en esos años, fue un proceso abierto a las influencias del exterior. En la amplia ola de cambio político de finales del siglo XX, la participación de actores internacionales en los procesos nacionales era considerada una acción positiva que no podía ser rechazada por los gobiernos locales, pues, de hacerlo, habrían dado prueba de autoritarismo.

Así, por ejemplo, en los años ochenta el PAN recurrió al apoyo de medios y partidos políticos extranjeros, como el Republicano, de Estados Unidos, para denunciar el fraude electoral y presionar al gobierno federal para que reconociera los triunfos que —sostenía— le habían sido arrebatados por la autoridad electoral a favor del PRI. En 1986, a raíz de una disputada

[36] En 2002, el entonces canciller Castañeda escribió: "No sólo aceptamos la mirada externa, sino que invitamos a las diversas instancias internacionales para que colaboren con nosotros en la difícil tarea de implantar por vez primera la plena vigencia de los derechos humanos en un país en que no han sido respetados. Sabemos que no es la única forma de revertir la cultura que aún persiste de violación de estos derechos, pero estamos convencidos de que es la mejor" (citado en Sotomayor, 2008: 247).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

elección a la gubernatura del estado de Chihuahua, Acción Nacional movilizó el apoyo de organismos internacionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) e incluso al embajador de Estados Unidos, John Gavin, para exigir al gobierno de De la Madrid el reconocimiento de su pretendida victoria. El gobierno rechazó los "llamados a la injerencia del exterior en asuntos internos", con el apoyo de amplios sectores de opinión cuya reacción nacionalista restó eficacia a la estrategia del PAN, la cual fue incluso contraproducente para un partido que el PRI identificaba con intereses extranjeros.

El gobierno de Carlos Salinas era más vulnerable que su antecesor a presiones externas en materia de cambio político, pues el éxito de su proyecto de reconstrucción económica dependía de la apertura a los mercados internacionales y a los flujos de inversión extranjera. Éstos, a su vez, estaban condicionados por la credibilidad internacional del gobierno, del que el exterior esperaba un serio compromiso con la reforma económica y política. El gobierno salinista tenía que demostrar que el Estado mexicano era un "socio confiable". El peso de este condicionamiento fue palpable en 1994, cuando la prensa internacional dio a conocer el levantamiento del EZLN y puso al descubierto la injusticia y las condiciones de pobreza y el atraso en que vivían las comunidades indígenas. La intención del líder zapatista, el subcomandante Marcos, de llamar la atención en primer lugar de los medios internacionales es un indicador de la capacidad de influencia que habían adquirido actores externos sobre las acciones estatales. La celeridad con la que el gobierno renunció a una solución militar y propuso a los sublevados deponer las armas y entablar un diálogo y un proceso de negociación —a menos de dos semanas de que el EZLN declarara la guerra al Estado mexicano— también fue prueba de las restricciones que el exterior le imponía al gobierno.

A partir de febrero de 1994, el cambio de régimen político, que siempre había sido por definición un proceso nacional, se abrió a la participación abierta de una amplia constelación de actores que incluía gobiernos extranjeros, agencias internacionales y organizaciones no gubernamentales.[37] Este desarrollo fue propiciado por el tránsito de una política exterior orientada y centrada en lo político —como la que sostuvo el régimen autoritario— a una política exterior pragmática centrada en lo económico (González y González, 2001: 620). Aquel año por primera vez el gobierno

[37] Como ejemplo de esta nueva presencia véase Loaeza (2007).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

aceptó la presencia de observadores extranjeros en elecciones presidenciales. El documento que mejor ilustra la nueva actitud del gobierno mexicano frente a las exigencias de cambio político del exterior es el tratado de libre comercio con la Unión Europea (UE), el Acuerdo de Asociación Económica, Coordinación Política y Cooperación, conocido como el "Acuerdo Global", que el gobierno de Salinas empezó a negociar en 1993 y que entró en vigor en 2000 (Ruano, 2008).

A diferencia del TLCAN, las condicionantes políticas de este acuerdo son explícitas. De ahí las dificultades de la negociación, pues la propuesta de la UE incluía una "cláusula democrática" que se topaba con la renuencia de los funcionarios mexicanos, en particular de los miembros de la Secretaría de Relaciones Exteriores, formados en la tradición soberanista de la política exterior.[38] Los europeos esperaban allanar estos obstáculos con la llegada de un presidente panista al poder en 2000; sin embargo, al cabo de unos meses tuvieron que admitir que el respeto a los derechos humanos, que era el tema en el cual se concentraba la cláusula democrática, presentaba complejidades que escapaban a la simple voluntad del presidente Fox, derivadas de las contradicciones de una opinión pública dividida en relación con la intervención de actores extranjeros en asuntos de política interna.[39] Aun así, el Acuerdo Global se materializó en reformas legislativas que adecuaban los ordenamientos existentes y el sistema judicial a los compromisos que había adquirido el Estado mexicano en tratados y negociaciones internacionales, por lo que temas como los feminicidios en Ciudad Juárez o las acciones policiacas contra movilizaciones de protesta en Guadalajara en

[38] "De hecho, las negociaciones que dieron lugar al acuerdo de asociación y al acuerdo interino duraron de fines de 1993 al 8 de diciembre de 1997. En cambio las negociaciones estrictamente comerciales duraron tan sólo un año y medio (de julio de 1998 a noviembre de 1999). Las dificultades de la negociación estaban particularmente relacionadas con los aspectos políticos y la insistencia de algunos estados miembros en incluir referencias explícitas con respecto a la democracia y los derechos humanos como elementos esenciales del acuerdo, y excluir las referencias a la no intervención sobre las que México insistía" (Schiavon y Ortiz Mena, 2001: 747). Al final, México tuvo que ceder.

[39] "… los diplomáticos (mexicanos) realizaron su tarea en el exterior (de compromiso con la promoción de los derechos humanos) sin contar con los suficientes acuerdos internos para institucionalizar una política de defensa de los derechos humanos. Esto hace pensar que la estrategia de 'anclaje' dio resultados muy pobres, ya que la política activa a este respecto bien puede ser abandonada por otra administración tan fácilmente como fue lanzada por el gobierno de Fox." (Sotomayor, 2008: 261).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

2004 y en Oaxaca en 2005 quedaron inscritos en la agenda de las relaciones entre México y la UE (Ruano, 2008: 304). En este sentido el Acuerdo Global respondía a la propuesta de Fox y Castañeda de "anclar" el cambio interno en compromisos internacionales.

El ejemplo del Acuerdo con la UE muestra que la apertura al exterior debilitó al Estado por varias razones: primero, fijó desde afuera límites a su autonomía y ya no sólo a su soberanía, pues incorporó en el proceso de toma de decisiones en materia de política interna a actores externos. En segundo lugar, como se mencionó, la apertura desestabilizó la administración pública, porque llevó a la creación de diferentes oficinas que, en distintas secretarías de Estado, tenían a su cargo aspectos diversos de las relaciones con el exterior.[40] Este desarrollo fue relativamente anárquico, sobre todo después de 2000, y propició políticas fragmentadas y hasta contradictorias; por ejemplo, conflictos entre la Secretaría de Gobernación, que tenía a su cargo asuntos migratorios, y la Secretaría de Relaciones Exteriores, que buscaba un acuerdo migratorio con Estados Unidos (Schiavon y Ortiz Mena, 2001).[41] Por último, las discrepancias en el seno de la administración[42] reflejaban y reforzaban el efecto divisivo de la apertura al exterior en la opinión pública.

Los cambios en el sistema político que propició la democratización agudizaron estos problemas, sobre todo a raíz de la pérdida de poder relativo del Ejecutivo frente al Legislativo, en particular al Senado, que recupe-

[40] Por ejemplo, el presidente Fox transformó la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales existente en la SRE, a la que añadió la responsabilidad de promover los derechos humanos. La reforma era un reflejo del cambio en la diplomacia mexicana, pero no armonizaba con el resto de la estructura de gobierno que se mantuvo, en esencia, igual; de ahí, por ejemplo, que provocara fricciones con el alto mando militar cuando, en 2005, la entonces subsecretaria, Patricia Olamendi, se pronunció por la participación en operaciones de mantenimiento de la paz. Véase Sotomayor, 2008: 254.

[41] Estos autores apuntan a las diferencias en la negociación de ambos acuerdos. El primero de ellos relegó a segundo plano la discusión de los cambios políticos en México y se concentró en temas económicos. Por esa misma razón, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) llevaron la voz cantante en esa negociación, mientras que a la SRE sólo le tocó ajustarse a los arreglos de las otras secretarías, muchos de los cuales violaban una tradición que rehuía los compromisos internacionales que limitaban la autonomía estatal. En el segundo caso, en cambio, la SRE asumió un papel protagónico, dado que los temas políticos tenían precedencia sobre los comerciales. Véase, también, Velázquez Flores (2008).

[42] Por ejemplo, Benítez Manaut (2008: 190) habla del antagonismo entre "globalistas y nacionalistas".

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ró el papel activo que le atribuye la Constitución en el diseño de la política exterior y en la supervisión de las acciones gubernamentales en este terreno. Los desequilibrios administrativos, la fragmentación del proceso de decisiones, la "segmentación" de la política exterior (González y González, 2001: 639-640) y los conflictos interburocráticos se multiplicaron después de 2000, porque para Vicente Fox el presidente de la República era más un "coordinador" que el jefe del Poder Ejecutivo. Esta creencia se tradujo en un vacío de poder en el seno del gobierno, que abrió la puerta a rivalidades y desacuerdos entre los miembros del gabinete.

La apertura al exterior destruyó el potencial generador de consenso que poseía la política exterior. La relación con Estados Unidos registró este efecto con meridiana claridad. Como se dijo antes, los gobiernos de Salinas y de Zedillo adoptaron una política exterior pragmática cuyo objetivo fundamental era la reconstrucción de la economía mediante la movilización de recursos externos. El contexto geográfico e histórico en el que pusieron en marcha esta estrategia condujo al alineamiento con Estados Unidos. El resultado de esta estrategia de "cooperación" fue el incremento de la influencia del poderoso vecino sobre temas locales[43] y el consecuente desplazamiento del nacionalismo como base de apoyo del Estado.

La alineación con Estados Unidos no estaba libre de dilemas y contradicciones, así como de costos para el Estado. Si una política defensiva frente a Estados Unidos había sido uno de los ejes del nacionalismo, este acercamiento necesariamente habría de incidir sobre él: lo descartaría o bien propiciaría una renovación. No ocurrió ni lo uno ni lo otro, pero en todo caso, el nacionalismo perdió fuerza como factor de aglutinación de la sociedad y como vínculo entre esta última y un Estado que ya no parecía comprometido con la defensa nacionalista, sino más bien con la promoción de

[43] En relación con Estados Unidos, las opciones del Estado mexicano han sido limitadas. Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro han planteado los dilemas de una alianza y de una "estrategia de aceptación": "El problema de alinearse con Estados Unidos era que esta estrategia [de aceptación] suponía permitir que Estados Unidos ejerciera una influencia substancial en México sobre temas de seguridad, entre otros. El problema de esta estrategia es que no permitía atacar algunos de los temas de preocupación en materia de seguridad de los mexicanos, muchos de ellos derivados precisamente de sus complejas relaciones con Estados Unidos. Por eso, el dilema de seguridad que enfrenta México residía en que debía cooperar en grado variable con la única fuente de amenaza a su seguridad internacional y, al hacerlo, está obligado a sacrificar algunos de sus objetivos de seguridad para alcanzar otros" (Domínguez y Fernández de Castro, 2001: 35).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

la presencia de intereses extranjeros en la economía local. De ahí que en los años noventa la defensa nacionalista pasara a ser uno de los temas de las oposiciones al PRI y, por ende, expresión de una fractura en el seno de la sociedad.

El potencial divisivo de la política exterior se acentuó en los años 2000-2006, porque el gobierno panista concentró en esa área de gobierno sus esfuerzos de consolidación democrática, mediante la estrategia del anclaje a la que nos hemos referido. Esto es, el gobierno de Vicente Fox recurrió a los medios que ofrecía el exterior para afianzar las bases democráticas del Estado. En consecuencia, el secretario Castañeda propuso una política exterior que fuera instrumento de transformación interna, basada en dos ejes: primero, una "relación estratégica" con Estados Unidos que consistía en la incorporación de nuevos temas e interlocutores —fundamentalmente políticos— a la agenda bilateral (Covarrubias, 2008: 14)[44] y, segundo, una actuación muy intensa en los foros multilaterales, sobre todo en aquéllos involucrados en la defensa de los derechos humanos y en la promoción de la democracia. En todo caso, esta política estaba exenta de preocupaciones soberanistas, de ahí su efecto divisivo. Por ejemplo, en 2003 se sometió a discusión en el Senado la ratificación del Estatuto de Roma, que puso a México bajo la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, un organismo promotor de los derechos humanos y de castigo a abusos políticos (Sotomayor, 2008: 257). Las fracciones parlamentarias de los tres principales partidos políticos —PAN, PRI y PRD— cuestionaron la validez de un instrumento que contravenía disposiciones constitucionales que prohibían la injerencia de actores internacionales en asuntos internos. El debate fue extenso, apasionado y prolongado, no obstante la presión del presidente Fox, quien aspiraba a un proceso ágil apoyado en la unanimidad. El Estatuto finalmente fue ratificado y firmado en diciembre de 2006.

La estrategia que fincaba las bases de la democracia mexicana en las acciones en el exterior recibió, si acaso, un apoyo tímido de parte de la opinión pública, que no estaba acostumbrada a la crítica externa y tampoco al tipo de tensiones que podía provocar una política exterior activa, como ocurrió con el gobierno cubano —por las críticas al régimen y al coman-

[44] Esta política se fundaba en la eliminación de las diferencias entre la política interna y la externa, como lo demuestra la inclusión en la agenda de política exterior de temas como la promoción de la democracia, la defensa de los derechos humanos, la participación en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y en operaciones de mantenimiento de la paz.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dante Castro—, con República Dominicana —a la que el gobierno foxista disputó un asiento en el Consejo de Seguridad—, con Chile —a propósito de la Secretaría General de la OEA—, con Venezuela —por la expresa hostilidad de Hugo Chávez— e incluso con Estados Unidos —a raíz de la titubeante reacción del gobierno mexicano frente a los ataques terroristas del 11 de septiembre o a su negativa a apoyar la guerra contra Irak.[45]

Los ataques terroristas a la ciudad de Nueva York precipitaron un giro en la relación entre México y Estados Unidos, pues a partir de entonces los temas de seguridad se impusieron como prioridad de la agenda bilateral. Este cambio era consistente con la reorganización de los planes estratégicos de Estados Unidos: la creación del Comando Norte y del Departamento de Seguridad Interna (Department of Homeland Security, DHS).[46] Ambas oficinas operan con base en el presupuesto de que Canadá y México forman parte del perímetro de seguridad de Estados Unidos. A partir de ahí se impulsó la formación de un entramado de cooperación a muchos niveles, que empezó a tejerse desde marzo de 2002 con la firma de un acuerdo relativo a la instalación de una "frontera inteligente", similar al que Washington firmó con el gobierno canadiense unos meses antes (Benítez Manaut, 2008: 191),[47] como parte del Plan de Acción para la Seguridad y la Prosperidad Fronteriza.

Desde 1996 la cooperación en esta materia estuvo guiada por la intención de crear instituciones bilaterales para resolver problemas comunes. Según Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro (2001), el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) optó por la estrategia de sumarse a los esfuerzos del país más fuerte, en una posición subordinada —en inglés,

[45] Varios autores han analizado la política exterior del gobierno de Vicente Fox desde distintas perspectivas, aunque todos concluyen que fracasó. Véanse Covarrubias (2008); Chabat (2009); Chacón (2008); Ruiz Sandoval (2008).

[46] En octubre de 2002 se anunció la restructuración del Departamento de Defensa de Estados Unidos y la formación del Comando Norte, cuyo objetivo es la defensa de los territorios de Estados Unidos, Canadá y México, además de algunas secciones del Caribe. El DHS se creó en marzo de 2003 (Benítez Manaut, 2008: 191-192).

[47] El gobierno de Ernesto Zedillo se vio obligado a incrementar la capacidad del Ejército para la lucha contra el narcotráfico y también a aumentar las acciones conjuntas de los dos países en el combate al narcotráfico. Este gobierno "cooperó ampliamente con el de Estados Unidos en temas de seguridad internacional, especialmente en lo relativo a tráfico de drogas y toleró que Estados Unidos llevara a cabo acciones unilaterales en México así como violaciones a la alianza bilateral" (Domínguez y Fernández de Castro, 2001: 36).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

una *bandwagoning alliance*.[48] Esta estrategia implicaba la disposición a ceder capacidad de decisión soberana en materia de defensa territorial e incluso de mantenimiento del orden público (Domínguez y Fernández de Castro, 2001: 45). Este acuerdo era un reconocimiento de que el Estado mexicano no tenía por sí mismo la capacidad para defender sus fronteras o combatir las actividades delictuosas que se cometían en su territorio. Era una confesión de debilidad y la materialización de una condición de dependencia que imponía restricciones y orientaciones al Estado mexicano, por ejemplo, en el diseño de reformas a los aparatos de seguridad.

Los acuerdos de 1996 sentaron un marco de cooperación de largo plazo, que fue reactivado y renovado por los gobiernos panistas y que incluía: labores conjuntas de vigilancia de la frontera, aumento del número de agentes estadunidenses que operan en México en acciones de combate al narcotráfico, creación de grupos de trabajo bilaterales en los que participa personal del Ejército y la Armada, programas de entrenamiento militar, operaciones de detección y monitoreo por parte de aviones y barcos estadounidenses en territorio mexicano y apoyo a las autoridades mexicanas mediante la entrega de material militar.[49] En estos mismos términos se firmó en 2005 la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPAN).

En vista de estos antecedentes, la Iniciativa Mérida, el paquete de asistencia en la guerra al narcotráfico en la que se comprometió el gobierno de Felipe Calderón desde sus primeros días, que entró en vigor el 30 de junio de 2008, aparece como un intento de corrección de los planes anteriores mediante la incorporación a los mecanismos de cooperación, por una parte, del principio de la responsabilidad compartida y, por la otra, de los responsables de las distintas y cada vez más numerosas agencias de gobierno involucradas en este asunto: por parte de Estados Unidos, el Departamento de Estado, el Departamento de Justicia, la Agencia Central de Inte-

[48] Según Stephen Walt, sumarse a los esfuerzos del más fuerte —*bandwagoning*— implica un intercambio desigual; el Estado vulnerable hace concesiones asimétricas al país dominante y acepta un papel subordinado. Es una estrategia de acomodo a la presión, manifiesta o latente. Lo más importante es que sugiere la disposición de tolerar, e incluso apoyar acciones ilegítimas de parte del país dominante (Domínguez y Fernández de Castro, 2001: 36).

[49] Muchas de las operaciones de combate al narcotráfico realizadas en el marco de este primer acuerdo fracasaron porque el armamento era defectuoso o de plano inservible (Domínguez y Fernández de Castro, 2001: 48).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ligencia (CIA), la Oficina Federal de Investigaciones (FBI), el Pentágono y la Agencia Antinarcóticos (DEA); por parte de México participan el Congreso de la Unión, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), la Armada, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Procuraduría General de la República (PGR) y el Centro de Investigaciones en Seguridad Nacional (Cisen).

En este caso, la institucionalización de la cooperación promete más costos que ganancias, pues garantiza la continuidad de la relación subordinada; también ejemplifica las contradicciones y los dilemas que ha enfrentado la reconstrucción del poder estatal en México en las últimas tres décadas y que pueden resumirse en una sola pregunta: ¿Por qué, si el objetivo de las reformas y los cambios ha sido el fortalecimiento del Estado, sus resultados han sido la profundización de la debilidad estatal? A la luz de la argumentación que ha desarrollado este capítulo, la respuesta a esta pregunta está en la contradicción que subyacía a una política que pretendía transformar al Estado, al mismo tiempo que lo despojaba de los instrumentos que hubieran podido asegurar la realización y la eficacia de la transformación propuesta.

CONSIDERACIONES FINALES

En los últimos veinte años del siglo XX y la primera década del siguiente, el Estado mexicano experimentó una profunda transformación. Sin embargo, a 30 años de comenzados los cambios, por una parte, no se ha consolidado la capacidad institucional que caracteriza al Estado moderno como un conjunto de instituciones centrales y radiales que penetran en un territorio delimitado y, por la otra, fracturas sociales profundas han obstaculizado el desarrollo de una sociedad civil fuerte y cohesiva con capacidad para vincularse con el Estado y, así, controlarlo.

Contrariamente a lo anunciado por las élites reformistas, los cambios no fortalecieron al Estado. Se ha reconstituido su dimensión despótica, pero en una relación desequilibrada entre las élites políticas y las élites económicas a favor de estas últimas; en cambio, no se ha podido reparar el efecto disruptivo de las crisis y reformas sobre el poder infraestructural del Estado, esto es, sobre sus relaciones con la sociedad. Aunque, como lo señala Michael Mann, ambas dimensiones del poder estatal son independientes entre sí y la reconstrucción de una no se hizo necesariamente a expensas de la otra, lo que parece indiscutible es que el ejercicio despótico del poder

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

obstaculiza la formación de vínculos entre el Estado y la sociedad. Cuando, en respuesta a las expectativas de intereses privados nacionales y extranjeros, las élites reformadoras renunciaron al nacionalismo perdieron un poderoso referente para la reconstrucción de la presencia del Estado en la sociedad.

La debilidad del Estado fue uno de los resultados de la transición de los últimos treinta años, pero no tiene que ser definitiva. Muchos son los ejemplos que ofrece la historia de estados que se colapsan para después recuperarse. La autonomía y la soberanía son nociones relativas y cambiantes, de manera que no hay razón para descartar la reconstrucción del poder estatal a mediano plazo. La crisis financiera mundial del verano de 2008 y la crisis de seguridad que se declaró en México a partir de la ofensiva del gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) contra el crimen organizado y el narcotráfico pusieron nuevamente sobre la mesa la necesidad de reconciliar a la sociedad con esta presencia. Ambos tipos de problemas han obligado a reconocer que el Estado es insustituible para el cumplimiento de ciertas funciones básicas para la sociedad; por ejemplo, para el mantenimiento de la seguridad, para la regulación de los intereses privados o para la estabilización de las relaciones sociales.

El choque financiero sacudió el paradigma neoliberal imperante que asociaba la intervención del Estado con autoritarismo e ineficacia económica, porque, ante la amenaza de una crisis generalizada, los gobiernos asumieron la responsabilidad de salvar a las instituciones financieras. En el caso específico de México, esta reconsideración se ha visto fortalecida por la creciente convicción de que el poder del Estado es una condición necesaria para resolver los urgentes problemas de seguridad pública que enfrenta el país, pero las acciones en esta dirección tendrán que estar inscritas en el ámbito de las relaciones entre el Estado y la sociedad, pues de ello depende su eficacia. Este objetivo plantea dilemas difíciles que no habrán de resolverse a corto plazo. Contrariamente a lo que propusieron los primeros gobiernos del siglo XXI, la clave del fortalecimiento del Estado no está en el exterior, sino en la reconstitución de sus vínculos con la sociedad, en la disposición de esta última de apropiarse del Estado, para a partir de ahí fortalecerse ella misma.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

REFERENCIAS

Alvarado M., A., y R. González V., 1992. La situación política en el norte de México, en C. Bazdresch, N. Bucay, S. Loaeza y N. Lustig (comps.), *México. Auge, crisis y ajuste*, vol. 1. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 373-400.

Armijo, L.E., y P. Faucher, 2002. We have a consensus. Explaining support for market reforms in Latin America, *Latin American Politics and Society* **44** (2): 1-37.

Becerra, R., P. Salazar y J. Woldenberg, 2005. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3ª ed. México, Cal y Arena.

Benítez Manaut, R., 2008. La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox, *Foro Internacional* **XLVIII** (1/2-191/192): 184-228.

Caballero, J.A., 2003. De la marginalidad a los reflectores. El renacimiento de la administración de justicia en México, en I. Bizberg y L. Meyer (comps.), *Historia contemporánea de México. Transformaciones y permanencias*, t. 1. México, Océano, pp. 163-194.

Camp, R.A., 2002. *Mexico's Mandarins: Crafting A Power Elite for the Twenty-First Century*. Berkeley, University of California Press.

Casar, M.A., 2008. Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006, *Política y Gobierno* **XV** (2): 221-256.

Centeno, M.A., 2002. *Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America*. University Park, The Pennsylvania State University Press.

CEPAL, 2007. *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Naciones Unidas-Agencia Española de Cooperación-Secretaría General Iberoamericana.

Cesarini, P., y K. Hite, 2004. Conclusion: Toward an institutionalist and cultural synthesis, en K. Hite y P. Cesarini (eds.), *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 323-333.

Chabat, J., 2009. La política exterior mexicana durante el gobierno de Fox: transición en espera, en G. Vega (coord.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional. Ensayos en honor de Mario Ojeda*. México, El Colegio de México, pp. 107-132.

Chacón, S., 2008. México y el escenario de América del Norte: 2000-2006, *Foro Internacional* **XLVIII** (1/2-191/192): 123-149.

CIA, 2010. The World Factobook, en <*https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html*>, consultado el 21 de febrero de 2010.

Coneval, 2008. *Informe de evaluación de la política social en México en 2008*. México, Consejo Nacional de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social, en <*www.coneval.gob.mx*>, consultado el 17 de diciembre de 2009.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Córdova, A., 2006. La reforma política y la transformación del Estado, en A. Attili (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*. México, UAM-Miguel Ángel Porrúa, pp. 21-45.

Cortés, F., 2003. Casi cuarenta años de desigualdad, en I. Bizberg y L. Meyer (coords.), *Historia contemporánea de México. Transformaciones y permanencias*, t. 1. México, Océano, pp. 493-520.

Covarrubias, A., 2008. La política exterior "activa"… una vez más, *Foro Internacional* **XLVIII** (1/2-191/192): 13-34.

De la Madrid, M., 1998. *El ejercicio de las facultades presidenciales.* México, Porrúa-UNAM.

Domínguez, J.I., y R. Fernández de Castro, 2001. *The United States and Mexico. Between Partnership and Conflict.* Nueva York, Routledge.

Elizondo Mayer-Serra, C., 1995. El Estado mexicano después de su reforma, *Política y Gobierno* **II** (1): 95-113.

Elizondo Mayer-Serra, C., 2001. *La importancia de las reglas. Gobierno y empresario después de la nacionalización bancaria.* México, Fondo de Cultura Económica.

Escalante, F., 2009. Territorios violentos, *Nexos* (384): 19-26.

Espinosa Rugarcía, A., y E. Cárdenas Sánchez (eds.), 2007. *La nacionalización bancaria, 25 años después. La historia contada por sus protagonistas.* México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2 t.

Fix Fierro, H., 2007. El Estado de derecho: reformas pendientes y desafíos, en G. Vega Cánovas (coord.), *México. Los retos ante el futuro.* México, El Colegio de México, pp. 293-306.

Garciadiego, J., 1994. *El TLC día a día. Crónica de una negociación.* México, Miguel Ángel Porrúa.

González y González, G., 2001. Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización, *Foro Internacional* **XLI** (166-4): 619-671.

Guerrero, E., 2009. Las tres guerras. Violencia y narcotráfico en México, *Nexos* (381): 33-37.

Guillén López, T. (coord.), 1992. *Frontera norte. Una década de política electoral.* México, El Colegio de México-El Colegio de la Frontera Norte.

Haber, S., H.S. Klein, N. Maurer y K.J. Middlebrook, 2008. *Mexico since 1980.* Cambridge, Cambridge University Press.

Harvey, D., 2005. *A Brief History of Neoliberalism.* Oxford, Oxford University Press.

Hernández Rodríguez, R., 2007. Un sistema sin equilibrio: presidencialismo y partidos en México, en G. Vega Cánovas (coord.), *México. Los retos ante el futuro.* México, El Colegio de México, pp. 245-275.

Hernández Rodríguez, R., 2008. *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores.* México, El Colegio de México.

Hernández Trillo, F., 2005. Primero lo primero: ¿Cómo financiar el desarrollo eco-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nómico mexicano?, en J.A. Aguilar Rivera (coord.), *México: crónicas de un país posible.* México, Conculta-Fondo de Cultura Económica, pp. 107-152.

Hite, K., y P. Cesarini (eds.), 2004. *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe.* Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Hojman, D.E., 1994. The political economy of recent conversions to market economics in Latin America, *Journal of Latin American Studies* **26** (1): 191-219.

Index Mundi, 2010. Fuerzas militares, en <*http://www.indexmundi.com/map/?t=0&v=128&r=sa&l=es*>.

Kraft, J., 1984. *The Mexican Rescue.* Nueva York, The Group of Thirty.

Lacey, M., y G. Thompson, 2010. Two drug slayings in Mexico rock U.S. consulate, *The New York Times*, 15 de marzo, en <*http://www.nytimes.com/2010/03/15/world/americas/15juarez.html*>, consultado el 15 de marzo de 2010.

Latinobarómetro, 2009. Banco de datos en línea, en <*www.latinobarómetro.org*>, consultado el 12 de noviembre.

Lechner, N., 2005. Estado, derecho y gobiernos en la sociedad global. Los desafíos de gobernabilidad en una sociedad global, *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana* **4** (10), en <*http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/305/30541009.pdf*>, consultado el 19 de diciembre de 2009.

Loaeza, S., 1994. The new faces of Mexican nationalism, en D. Baer y S. Weintraub (eds.), *Non-trade Issues in* NAFTA. Washington, D.C., Center for Strategic Studies.

Loaeza, S., 2007. The political dimension of Germany's unintentional power. The Konrad Adenauer Stiftung and Mexican democratization, en A.-M. Le Gloannec (ed.), *Non-State Actors and Transnational Relations. The Case of Germany*. Manchester, Manchester University Press, pp. 46-69.

Loaeza, S., 2008. *Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria.* México, El Colegio de México.

Loaeza, S., 2010. El estilo personal de Vicente Fox y los límites de la autoridad presidencial, en S. Loaeza, *Acción Nacional, el apetito y las responsabilidades del triunfo.* México, El Colegio de México, pp. 243-278.

Mann, M., 1993. *The Sources of Social Power. The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914.* Cambridge, Cambridge University Press.

Mann, M., 2002. The crisis of the Latin American nation-state. Ponencia presentada en la conferencia The Political Crisis and Internal Conflict in Colombia. Bogotá, Universidad de los Andes, 10 a 13 de abril, en <*www.sscnet.ucla.edu/soc/faculty/mann/index.htm*>, consultado el 18 de septiembre de 2009.

Mann, M., 2006. The sources of social power revisited: A response to criticism, en J.A. Hall y R. Schroeder (eds.), *An Anatomy of Power. The Social Theory of Michael Mann.* Cambridge, Cambridge University Press, pp. 341-396.

Méndez, J.L., 2007. La reforma del Estado en México: ¿Hacia un régimen semipresidencial?, en G. Vega Cánovas (coord.), *México. Los retos ante el futuro.* México, El Colegio de México, pp. 277-306.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Méndez, J.E., G. O'Donnell y P.S. Pinheiro (eds.), 1999. *The (Un) Rule of Law and the Underprivileged in Latin America.* Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Middlebrook, K.J., 1989. The sounds of silence: Organised labour's response to economic crisis in Mexico, *Journal of Latin American Studies* **21** (2): 195-220.

Pérez Correa, C., 2005. Ministerio Público. Los sótanos del sistema, *Enfoque*, 16 de enero.

Pérez Yarahuán, G., y D. García Junco, 1998. ¿Una ley para organizaciones no gubernamentales en México? Análisis de una propuesta, en J.L. Méndez (coord.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica.* México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 451-499.

Poder Militar, 2010. Efectivos militares, en <*http://www.podermilitar.cl/portables/aml/aml.htm*>, consultado el 21 de febrero de 2010.

Rosanvallon, P., 1999. *L'État en France de 1789 à nos jours.* París, Seuil.

Roxborough, I., 1992. Inflation and social pacts in Brazil and Mexico, *Journal of Latin American Studies* **24** (3): 639-664.

Ruano, L., 2008. De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la Unión Europea durante el sexenio del presidente Vicente Fox, *Foro Internacional* **XLVIII** (191/192-1/2): 297-329.

Ruiz Sandoval, É., 2008. La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox: mucho discurso y pocas nueces, *Foro Internacional* **XLVIII** (1/2-191/192): 66-80.

Schiavon, J.A., y A. Ortiz Mena, 2001. Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): un análisis comparado del TLCAN y TLCUE, *Foro Internacional* **XLI** (166-4): 730-760.

Serrano, M., 1995. The armed branch of the State: Civil-military relations in Mexico, *Journal of Latin American Studies* **27**: 423-448.

Serrano, M., 2009. El pacto cívico-militar y la transición a la democracia en México, en I. Bizberg y L. Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: las instituciones*, t. 3. México, Océano-El Colegio de México, pp. 219-236.

Silva-Herzog Flores, J., 2005. Recuerdos de la nacionalización de la banca. Testimonio, en G.A. del Ángel-Mobarak, C. Bazdresch Parada y F. Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México.* México, Fondo de Cultura Económica, pp. 95-108.

Sotomayor, A.C., 2008. México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional, *Foro Internacional* **XLVIII** (1-2): 238-267.

Suárez Dávila, F., 2005. La administración de la banca nacionalizada (1982-1988). Tesis e hipótesis, en G.A. del Ángel-Mobarak, C. Bazdresch Parada y F. Suárez Dávila (comps.), *Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México.* México, Fondo de Cultura Económica, pp. 149-162.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Thompson, G., y M. Lacey, 2010. U.S. and Mexico revise joint antidrug strategy, *The New York Times*, 23 de marzo.

Torres, B., 2009. Actores no estatales y la apertura comercial, en I. Bizberg y L. Meyer (comps.), *Una historia contemporánea de México*, t. 2. México, Océano-El Colegio de México, 2009, pp. 201-224.

Valencia Escamilla, L., 2008. Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México, *Política y Cultura* (89): 11-39.

Velázquez Flores, R., 2008. Balance de la política exterior de Mëxico, 2000-2006, *Foro Internacional* **XLVIII** (1/2-191/192): 81-122.

Weber, E., 1976. *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France, 1870-1914.* Stanford, Stanford University Press.

Woldenberg, J., 2006. El cambio electoral. Casi 30 años, en A. Attili (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*. México, UAM-Miguel Ángel Porrúa, pp. 47-66.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

2
EL ESTADO MEXICANO: ¿DE LA INTERVENCIÓN A LA REGULACIÓN?

*María del Carmen Pardo**

CONTENIDO

Introducción 72
La regulación en el contexto internacional 73
La función reguladora del Estado mexicano 76
El cambio en el papel del Estado 80
La adopción del llamado neoliberal, 81; Redimensionamiento del Estado, 83
El ámbito de la regulación en México 87
Mercados naturalmente competitivos, 88; Salud, seguridad, medio ambiente y protección del consumidor, 89; Mercados relacionados con redes físicas o virtuales, 89; Mercados financieros, 90
Las comisiones reguladoras en México 90
Comisión Federal de Competencia, 90; Comisión Federal de Telecomunicaciones, 95; Comisión Reguladora de Energía, 102; Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 106
Conclusiones 111
Referencias 116

---

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*mcpardo@colmex.mx*>.

La autora agradece la importante ayuda de Janet Oropeza Eng, sin la cual hubiera sido imposible escribir este capítulo. De igual forma, fueron muy valiosos los comentarios de Justino Núñez y de los profesores del CEI a la versión que presenté en el seminario interno del Centro.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

Los cambios importantes que se registraron en las últimas dos décadas, en el sentido de acotar y establecer claros límites para que los estados y gobiernos dejaran de intervenir en el terreno económico y dejaran también de servir como agentes centrales del desarrollo, fue un resultado natural de las transformaciones que se dieron, a su vez, en los modelos económicos, que repercutieron de manera muy directa en estrategias de redimensionamiento del Estado.[1] Esos cambios, que se fueron dando en el ámbito internacional, exigían también nuevas bases sobre las que se pudieran establecer relaciones entre los actores, fundamentalmente para que los estados y sus gobiernos pudieran enviar señales de certidumbre en términos de inversión y de que los recursos y las ganancias estarían salvaguardados, mediante políticas económicas y de regulación sustentadas en principios de lógica económica y no política (Majone, 1999; citado por Dussauge, 2008: 1-24). México no fue de ninguna manera ajeno a estas estrategias; los sucesivos gobiernos pusieron en marcha políticas de privatización y desregulación, que se entendieron, en un primer momento, como una solución para liberalizar la economía y aligerar el aparato gubernamental. Conforme estas políticas fueron madurando, se puede decir que transformaron de forma sustancial el papel, funciones y ámbito de intervención del Estado. Éste abandonó su participación en muchos sectores para llevar a cabo funciones de equilibrio macroeconómico y de regulación de mercados, con el objetivo de asegurar la competencia, la inversión y la protección de los consumidores y ciudadanos.

Para asumir las nuevas funciones de regulación y vigilancia se crearon o reformaron diversas comisiones especializadas, a las que de origen se les dotó de autonomía técnica y operativa, adquiriendo la figura jurídica de órgano desconcentrado o descentralizado. Estas unidades se pensaron para atender y regular sectores específicos que se vincularan con actividades económicas o también para proteger a los consumidores de las asimetrías de información o riesgos del mercado. El objetivo de este capítulo es anali-

[1] Existe una opinión más o menos generalizada de que entre los años setenta y ochenta los gobiernos en el mundo transitaron de un *Positive State* a un *Regulatory State*, como consecuencia de una serie de crisis económicas, cambios ideológicos y la emergencia de fuerzas que presionaban hacia una creciente internacionalización, lo que hizo que las economías nacionales, tradicionalmente dominadas por empresas propiedad del Estado, entraran en un ambicioso programa de liberalización económica y privatización (Majone, 1997; citado por Dussauge, 2008: 53-69).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

zar a estas comisiones, sus funciones, su régimen jurídico, su composición funcional (de gestión y de recursos humanos) y, en la medida en que la información lo permita, hacer una valoración de su desempeño. Este estudio permitirá acercarse a una primera clasificación de lo que el marco jurídico establece para que estas comisiones operen y cumplan con sus atribuciones, identificando aquellas características que comparten o son particulares a alguna de ellas.

LA REGULACIÓN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

El punto de partida para entender la tarea reguladora de los estados en contextos distintos al nuestro es reconocer que hay serias diferencias que afectan la competencia entre los países en vía de desarrollo con economía "en transición" y los países desarrollados. La primera diferencia es que en los primeros, las instituciones de mercado son mucho más débiles que en los desarrollados, puesto que adoptaron mucho más recientemente mecanismos de mercado para reconducir sus economías. De esta forma,

> los beneficios de la competencia no han sido cabalmente entendidos por los agentes económicos y por el público en general, dando lugar a que muchos de los males de las transiciones económicas se les hayan imputado a la competencia, acusándola de ser injusta, excesiva, destructiva, entre otros atributos negativos. Sin embargo, en países en vías de desarrollo la competencia extrema ha resultado la salida favorita para la presión que ejercen grupos de poder que pelean por preservar sus privilegios establecidos en el antiguo régimen (AWG, 2002: 37).

Esto plantea importantes retos para desarrollar y fortalecer prácticas de competencia y regulación.

La segunda diferencia se relaciona con el hecho de que en los países en vías de desarrollo la transparencia en los procesos y la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos están menos desarrolladas. Esta situación acarrea importantes consecuencias en la competencia y regulación, debido a que las autoridades, por un lado, como se mencionó, están menos familiarizadas con los principios que rigen la competencia, pero por el otro, están poco habituadas a rendir cuentas de sus acciones, procediendo a ac-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tuar sin considerar lo que la tarea de regulación les estaría exigiendo para que resultara todo lo eficaz que debiera ser.

La tercera diferencia es que en los países en vías de desarrollo los intensivos procesos privatizadores dieron pie a una regulación excesiva que, sin duda, pareció necesaria para impedir que los monopolios públicos se transformaran simplemente en monopolios privados, pero quizá poniendo en riesgo incentivos y mejoras que hubieran podido repercutir en bienestar colectivo. Por lo tanto, competencia y regulación, que ayudan a producir incentivos para una privatización "amigable", evitando un marco regulatorio excesivo y rígido para las compañías privatizadas y sus competidores, acabaron jugando un papel muy distinto a lo que sucedía en países desarrollados, en dónde las privatizaciones no fueron tan intensas y frecuentes. Otra diferencia es que los países en vías de desarrollo pusieron en marcha medidas liberalizadoras que han propiciado un intenso trabajo de cabildeo entre autoridades y grupos de interés para introducir medidas que favorezcan el sostenimiento o la reinstalación de privilegios que podían perder o habían perdido. La regulación juega un papel importante al intentar convencer a las autoridades de comercio e inversión de que eviten tomar medidas innecesarias que dañen las acciones a mediano y largo plazos en este campo.

Por último, en los países en vías de desarrollo existen limitaciones de recursos que impiden establecer autoridades reguladoras que cumplan con sus atribuciones de la manera más eficaz posible. Esta limitante parece no presentarse en economías más desarrolladas. También es importante revisar lo que en materia de regulación ocurre en el ámbito internacional, particularmente al comparar economías sólidas con las llamadas en transición. Las diferencias pueden encontrarse con respecto a los modelos adoptados, en los que el marco regulatorio contiene, por un lado, aspectos de obligatoriedad y, por el otro, sólo de recomendación. Aquí es fundamental distinguir entre aquellas autoridades que tienen de manera separada la responsabilidad de investigar y de regular y las que son responsables de ambas tareas. De acuerdo con los supuestos del modelo "integral", las investigaciones sobre violaciones a las leyes de competencia y la adjudicación de los casos de competencia son responsabilidad de una sola comisión, la cual puede obligar al cumplimiento de lo señalado en la normatividad respectiva. Por razones que se relacionan con la rendición de cuentas, normalmente las decisiones de estas comisiones pueden ser recusadas en los tribunales del sistema judicial. En este modelo, los derechos privados están normal-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mente limitados. En lo internacional, el segundo modelo resulta sumamente heterogéneo. Por un lado, frente al hecho de que muchos casos en los que interviene la autoridad reguladora acaban en los tribunales, los actores privados emprenden sus propias investigaciones y llevan de manera directa esos casos ante el sistema judicial, lo que acaba por debilitar a dicha autoridad. En otros casos, la autoridad debe intervenir siempre, lo que también puede acabar por limitar la tarea reguladora integral, al distraer recursos y tener que tomar decisiones en asuntos de relativa poca importancia.

Al hacer la comparación de distintos modelos también aparece el hecho de que existen tribunales judiciales especializados en problemas y casos relacionados con la competencia, intentando, con ello, establecer un compromiso entre la falta de conocimiento experto de las que adolecen los sistemas judiciales y lo que algunos podrían calificar como la concentración excesiva de poder en las autoridades reguladoras que intervienen en los procesos de manera integral. Para el diseño y obligaciones atribuidas a los órganos reguladores es importante tomar en consideración las características de cada país, sobre todo por lo que se refiere a su fortaleza institucional y cultura de competencia. Un aspecto también importante es el que tiene que ver con el grado de autonomía del que gozan las autoridades reguladoras. En algunos países, éstas forman parte de los ministerios, lo que puede dar como resultado una orientación muy directa en las decisiones reguladoras que se adoptan. En el otro extremo, existen países en los que las autoridades reguladoras son propiamente un ministerio, con representación incluso en el Consejo de Ministros (gabinetes). La mayor parte de los países cuenta con una fórmula intermedia, es decir, las dependencias reguladoras son entidades descentralizadas, que gozan de cierta autonomía, destacándose en ese arreglo la posibilidad de que los órganos centrales conserven las atribuciones de designar y remover a las altas autoridades de esas dependencias, así como de establecer los parámetros para la asignación de los recursos. Hay que decir, sin embargo, que la autonomía se convierte en un atributo fundamental para cumplir de manera cabal las responsabilidades regulatorias, dado que permite quedar fuera de la influencia tanto de los órganos centrales que establecen las políticas, como de los —en algunos casos— poderosos intereses de los entes regulados. Sin embargo, en necesario introducir un importante matiz, al diferenciar entre autonomía formal y *de facto*. En algunos países, la autonomía formal ha propiciado el aislamiento de la autoridad reguladora, lo que no facilita su tarea. En otros, el bajo nivel de autonomía ha favorecido la integración de consejos de minis-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tros, dando como resultado decisiones más transparentes y mejor rendición de cuentas. Esto permite concluir que la autonomía formal debe hacerse coincidir con la *de facto*, pues para propósitos de eficacia parecería que esta última es la que importa.

Para finalizar es esencial señalar que la tarea reguladora integra una dimensión nacional fundamental, quizá con la sobresaliente excepción de la Comisión Europea. Sin embargo, diversos organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), el Banco Mundial (BM), y la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), entre otros, han asumido importantes responsabilidades para apoyar técnicamente a las autoridades nacionales de cada país; en especial el Comité de Competencia de la OCDE ha desarrollado una intensa actividad en este campo. El grupo de trabajo de la Red de Competitividad Internacional, cuyas siglas en inglés son ICB, está destinado a jugar un papel fundamental en la asistencia técnica en materia de competencia. Los organismos multilaterales, tales como la Organización Internacional de Comercio (OIT), el Tratado de Libre Comercio de las Américas (FTAA) y Asociación de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), también han dedicado atención a esta materia. Por último, se han firmado acuerdos de cooperación en políticas de competencia, centrados en asuntos como la obligatoriedad de las leyes.[2]

LA FUNCIÓN REGULADORA DEL ESTADO MEXICANO

Desde el texto constitucional de 1857 aparece la preocupación de eliminar, por medio de mecanismos de regulación, lo que quedaba de la inercia de los monopolios coloniales.[3] El Constituyente de 1856-1857, incorpora en

[2] Apartado tomado de AWG (2002: 37-41).

[3] México adoptó su primera "disposición antimonopolios" en 1857 como reacción contra las antiguas corporaciones y gremios que constituían grupos de poder real. Se trataba de asociaciones que restringían severamente el ejercicio de actividades comerciales y artesanales. De ahí que el principio de libertad de comercio e industria se haya planeado en el entonces artículo 28 constitucional, en el sentido de que no debía haber "monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora" (Pérez y Guerrero, 2002: 79).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

la Carta Magna el principio para prohibir monopolios, 33 años antes de que incluso apareciera la legislación correspondiente en Estados Unidos (Sherman Act) o en Canadá (Act for the Prevention and Supression of Combinations Formed in Restraint of Trade), que datan de 1889. El Constituyente de 1917 recupera la reglamentación anterior y agrega las actividades que en forma exclusiva quedaban a cargo del Estado, así como las excepciones al precepto original, regulándose los artículos llamados de "primera necesidad", particularmente los alimentos, sobre todo en lo relativo a sus precios.[4] Las adecuaciones en esta materia, mediante la aprobación de leyes reglamentarias, se dan a lo largo de las siguientes décadas: en 1926 aparece la primera Ley Reglamentaria del artículo 28 constitucional (*DOF*); en 1931, la segunda (*DOF*) y en 1934 (*DOF*) la tercera,[5] todas encaminadas a afinar mecanismos en los que el Estado aparecía como árbitro para evitar prácticas monopólicas entre empresas, pero sobre todo como autoridad para fijar precios. Javier B. Aguilar sostiene que el escaso empleo que tuvo esta ley reglamentaria no tiene una explicación jurídica. La única causa posible podría ser la situación económica de México en esa época. "En efecto, México

[4] De 1917 a 1982, el artículo 28 constitucional no fue objeto de reforma alguna. El 17 de noviembre de 1982 se consigna en el *Diario Oficial de la Federación* (*DOF*) que en dicho artículo se adicionó el servicio público de banca y crédito como consecuencia de la nacionalización de la banca. La reforma del presidente Miguel de la Madrid modificó, el 3 de febrero de 1983, la redacción del primer párrafo, al quedar enmarcados "expresamente los principios de participación del Estado en la economía". En suma, se estableció que las leyes debían ser las que fijaran las bases para señalar precios máximos e imponer modalidades a las distribuciones de los productos. Se incrementó el número de áreas estratégicas y prioritarias a cargo del Estado; se consignó la figura de la concesión, el principio de protección a los consumidores y se abrieron las posibilidades para otorgar subsidios al cumplimiento de ciertas condiciones. El 27 de junio de 1990 se derogó el párrafo V que establecía la nacionalización de la banca; se incluyó el párrafo VI el 20 de agosto de 1992 (*DOF*), con objeto de consignar la autonomía del Banco Central; el 2 de marzo de 1995 (*DOF*) se excluyeron la comunicación por satélite y los ferrocarriles de las áreas estratégicas, quedando como prioritarias en los términos del artículo 25 constitucional (Pérez y Guerrero, 2002: 79-80).

[5] En esta reforma se introdujeron, entre otros aspectos importantes, los comportamientos o intenciones que definirían al monopolio como la concentración y situación creada de manera deliberada. Asimismo, se definieron las presunciones de la existencia de monopolios, aceptándose pruebas en contrario, lo que se haría mediante un proceso. Aunque estos aspectos se reconocen como positivos, también se argumentan sus límites en cuanto a la defensa de particulares o la imposición de multas, quedando su utilidad en la tarea de fijar precios oficiales (véase Aguilar, J.B., 2000: 15).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sucumbió ante el proteccionismo y los controles de precio; es más, la expedición de su reglamento invalidó los alcances de la ley de 1934" (Aguilar, J.B., 2000: 15). Por lo que respecta a la regulación de precios, ésta se hacía de manera directa por medio de la Secretaría del ramo —Secretaría de Economía (SE), antigua Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi)— y posteriormente la Profeco, aunque los reclamos tanto de las empresas y, sobre todo, de los consumidores eran que esta intervención no resultaba todo lo efectiva que debiera ser, porque el Estado no lograba enfrentar con suficiente fuerza, los intereses de empresas o sectores económicos.[6]

México adopta el famoso modelo de sustitución de importaciones, lo que en opinión de los expertos (Ortiz, 1998; Izquierdo, 1995) justificaba una interpretación restrictiva de lo que debía ser la competencia en una economía cerrada. "Cabe pensar que dicha interpretación reducía la libre competencia a la sola libertad de concurrir a una profesión, industria, comercio o trabajo, en el sentido del artículo 5o constitucional, por lo que el hecho de competir podía ser considerado algo más allá de la ley" (Pérez y Guerrero, 2002: 80). La crisis económica que enfrentó México a partir de 1976 y que alcanzó su nivel más crítico en 1982 hizo visibles los límites del modelo adoptado, sobre todo al haber hecho del Estado el eje central del desarrollo, lo que obligó a un fuerte y creciente endeudamiento y a la búsqueda de financiamiento externo para sostener la inversión y un abultado gasto público. Por otro lado, la política económica que protegió de la competencia a empresas nacionales otorgándoles, por ejemplo, subsidios indiscriminados y precios preferenciales, no generó los incentivos necesarios para que tuvieran, salvo excepciones, el aliciente de participar en los mercados internacionales. Esto comprometió también la importación de bienes de capital intermedios, pues aunque había empresas que podían contar con el financiamiento necesario, existía una preocupante escasez de divisas de los mercados financieros (Pérez y Guerrero, 2002: 80). La situación resultó en un fuerte desequilibrio entre los precios "regulados" y los del mercado internacional, además de los niveles arancelarios que gravaban los productos de importación, lo que redundó en altos precios para el mercado nacional, sin que el Estado pudiera amortiguar el desfase competitivo, dado que no contaba con suficientes recursos para ello. "En estas condiciones, cayó sobre los particulares la responsabilidad de producir más y mejor, por lo que se tuvie-

[6] El registro de las sanciones impuestas por violar los precios establecidos refiere a que éstas recayeron, por ejemplo, en tortilleros o colegios (Núñez, 2008).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ron que revaluar los costos de la regulación y los monopolios" (Pérez y Guerrero, 2002: 80). El modelo de sustitución de importaciones favoreció la oferta, protegiendo la industria y el comercio nacionales, para fomentar la producción interna e impedir que el naciente proceso de industrialización resultara comprometido por la competencia extranjera. Al limitarse las importaciones se redujo el abanico de productos para el consumidor a los cuales podía haber acudido frente a un escenario de alza de precios.

> En teoría, ese modelo debía permitir a los productores utilizar la demanda cautiva para financiar el aparato productivo y su crecimiento; mientras el comprador tuviera menos oportunidades de sustituir un producto por otros, al productor le era más fácil subir el precio de ese producto, obtenía mayores ingresos y sus capacidad de autofinanciamiento y de inversión aumentaban. De igual forma, en condiciones de precios regulados, el productor no podía incrementar sus niveles de precios sino hasta los niveles autorizados por las autoridades reguladoras y, por tanto, si quería obtener mayores ingresos debía producir más. Pero lo que en realidad sucedía es que los productores ajustaban las cantidades producidas a los precios autorizados, en detrimento de la calidad. Además de que al no existir competencia, no había incentivos para mejorar la planta productiva, sino por el contrario, había que proteger un nicho de mercado para la oferta, sin que importaran los consumidores (Pérez y Guerrero, 2002: 80).

Gradualmente esta situación fue cambiando, y en la medida en la que el Estado puso fin a las políticas económicas con base en el control de precios y en las limitaciones a la inversión, así como en las decisiones privatizadoras de las empresas paraestatales que empezó a establecer, fue requiriendo de nuevos instrumentos de regulación económica que fomentaran el crecimiento y la eficiencia. De ahí que empezara a adoptar una política para proteger la competencia y no sólo una política antimonopolios. "Se trataba de evitar que los monopolios estatales se convirtieran en monopolios privados, y que las empresas, públicas o privadas, o las personas físicas pudieran, con excepción de las áreas estratégicas, erigir barreras artificiales al acceso y desempeño de los mercados" (Pérez y Guerrero, 2002: 82).

El giro trascendente en materia de regulación ocurre con el cambio de modelo económico debido, entre otras razones, a la mencionada necesidad de adoptar una política explícita de competencia económica como resultado de la creciente interdependencia comercial e industrial que se

materializa en la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), cuyo capítulo XV está dedicado a la regulación de la "política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado".[7] Con el TLCAN el Estado mexicano se comprometió, junto con Estados Unidos y Canadá, a promover condiciones de competencia en la zona de libre comercio que garantizaran la circulación franca de bienes y servicios entre sus territorios. Derivado de esos compromisos, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Competencia Económica (*DOF*, 1992), que entró en vigor en junio del año siguiente, quedando abrogadas leyes anteriores relativas a esta materia.[8] De hecho, México era el único de los tres países que firmaron el acuerdo que no contaba con una legislación moderna sobre competencia económica ni con un organismo regulador en la materia. Como resultado de este cambio, aparecen dependencias encargadas de la tarea reguladora, a las que nos referiremos más adelante, o sufren adecuaciones, buscando que sus decisiones resulten acordes tanto con los criterios internacionales como con la legislación mexicana, además de "mandatarlas" para que operen con transparencia y rapidez (Prado y Elizondo, 1998, citado por Aguilar, J.B., 2000: 57).

EL CAMBIO EN EL PAPEL DEL ESTADO

Hacia finales de la década de 1970, el mencionado modelo de desarrollo por sustitución de importaciones que se desarrolla en México presenta, como quedó apuntado, claros rasgos de agotamiento. A este desgaste se suma la grave crisis fiscal que afecta al Estado mexicano en la década de los ochenta, resultando en fuertes presiones que pusieron en entredicho la legitimidad y supervivencia del, hasta entonces, estable régimen posrevolu-

[7] En el texto del TLCAN aparecen normas relativas a los monopolios exceptuados de la reglas de competencia, pero hasta cierto límite. Cuando los monopolios designados por una de las partes pueden afectar los intereses de las personas de las otras, la designación debe ser notificada a las otras partes. El monopolio designado debe otorgar trato no discriminatorio a las inversiones, bienes y servicios de la otra parte y no utilizar su posición para llevar a cabo prácticas contrarias a la competencia en un mercado no monopolizado. La definición de monopolio en el artículo 1505 del TLCAN contrasta con la Ley Federal de Competencia (Aguilar, J.B., 2000: 36-37).

[8] La Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica (LAEFME) de 1950, la Ley de la Industria de la Transformación (LIT) de 1941 y la Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de Productos (LAPDVP) de 1937.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cionario que se había impulsado desde los años cuarenta. Ante esta crisis, el gobierno decidió adoptar dos medidas relacionadas entre sí: un nuevo modelo económico orientado hacia el mercado y un importante esfuerzo encaminado a redimensionar el Estado. Ambas medidas implicaron que el Estado acotara su papel en la economía y como agente de desarrollo, y asumiera nuevas funciones para asegurar la efectiva competencia en los mercados.

La adopción del llamado neoliberal

A partir de la década de los cuarenta, el régimen posrevolucionario mexicano impulsó un modelo de desarrollo por sustitución de importaciones orientado al fortalecimiento del mercado interno, para lo que se creó un complejo sistema de control y regulación estatal y una política proteccionista hacia los productos del exterior, desarrollada a partir de la puesta en marcha de medidas como el control de precios, los permisos, las cuotas, las licencias, entre otras.

Cobijado bajo este modelo desarrollista, el Estado fue convirtiéndose en el principal actor económico del país; era asegurador, banquero, financiero, agricultor, hotelero, productor de materias primas y de fertilizantes, vendedor de toda clase de bienes y servicios, fabricante de bicicletas, de autos, de barcos y de aviones, entre otros (Pichardo, 2004: 170-171). A principios de la década de los ochenta, por medio de sus 1 155 empresas paraestatales, se extendía por todos los sectores productivos, llegando a participar en 45 de las 73 ramas económicas entonces existentes (Aguilar, L.F., 2000a: 141). Además, debido a la gran cantidad de servicios y bienes que brindaba, el aparato estatal experimentó un crecimiento sustancial en el número y tamaño de sus organizaciones. Las nuevas tareas quedaron centralizadas en un sector público absorbente, pesado y con una enorme burocracia (Pichardo, 2004: 170-171).

Sin embargo, en la década de los setenta, el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones ya comenzó a mostrar signos de agotamiento, particularmente reflejados en una muy visible crisis del sector agrícola (Cárdenas, 1996). En un primer momento, la respuesta que el gobierno adoptó para tratar de enfrentar los problemas derivados de esa crisis fue la expansión del gasto público y una mayor intervención en materia económica. Pero, en 1982 las cifras alarmantes de déficit fiscal y de endeudamiento externo,

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

que redundaron en una crisis económica sin precedentes,[9] obligaron al Estado a llevar a cabo un cambio en el modelo de desarrollo (Rose *et al.*, 2000).

De esta manera, el Estado mexicano adoptó a partir de 1982 el llamado "modelo neoliberal", que implicaba favorecer los mecanismos de mercado en actividades económicas, reduciendo su participación, regulación y tamaño.[10] Se consideraba que su excesiva presencia en la economía limitaba la competitividad de los mercados. La apertura económica, que comenzó con el ingreso del país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986, quedó consolidada con la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor en 1994.[11]

Durante los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo empezó un proceso de reformas económicas, que redundaron en una importante reducción del papel del Estado en la economía, a partir de la puesta en marcha de políticas de liberalización comercial, desregulación, privatización y reducción en el gasto público, entre otras. Con el nuevo modelo, el Estado ya no sería el agente de desarrollo, sino que se encargaría más bien de lograr el equilibrio macroeconómico y la libre competencia. La adopción del modelo neoliberal en México exigió también un importante redimensionamiento del aparato estatal que, se argumentó, había absorbido, con su enorme burocracia, muchos de los recursos fiscales y había sido incapaz de satisfacer las demandas sociales.[12]

[9] En 1982 el déficit público fue de 17% del PIB, la inflación de 98.85% y hubo una caída en los salarios reales de 12%. En ese mismo año, México declaró una moratoria en los pagos de la deuda externa, ya que no se contaba con los recursos para cubrirla.

[10] El modelo neoliberal tuvo sus orígenes en el llamado Consenso de Washington, que consistía en una serie de políticas impulsadas por el gobierno de Estados Unidos y por los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, con sede en Washington, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, con sede en París. Las reformas más importantes que el Consenso propuso fueron: desregulación, privatización, liberalización de la economía, disciplina fiscal y reordenamiento de las prioridades del gasto público, entre otras. Estas medidas abogaban por eliminar el excesivo intervencionismo estatal para dar paso a la competencia y el libre mercado (Williamson, 2004: 3,7).

[11] En 1983 empiezan a aplicarse las primeras medidas de liberalización comercial, mismas que son aceleradas a partir de 1986, por la incorporación de México al GATT y por las presiones de organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Hurtado, 2001: 137).

[12] La crisis de 1982 puso en evidencia la vulnerabilidad del Estado. Al mismo tiempo, los altos déficit mostraron la incapacidad del gobierno para mantener la inversión productiva pública y las políticas de desarrollo y crecimiento de las décadas anteriores.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Redimensionamiento del Estado

De cara a la crisis fiscal y de una incapacidad operativa creciente, se consideró que como resultado del modelo de desarrollo adoptado el mercado era un sistema de mejor asignación de recursos; de ahí que se emprendieran acciones tendientes a promover la liberalización y a reducir el tamaño del Estado. De esta forma, desde el principio, el redimensionamiento del Estado se planteó como un insumo de programas de reforma de la administración pública, puesto que se requerían nuevas formas de organización del aparato gubernamental que permitieran superar los problemas fiscales y los de eficiencia entre ingreso y gasto público para dar respuesta a las demandas sociales. Esto dio paso a una primera ola de reformas que se orientaron a controlar el gasto gubernamental, emprender procesos de privatización, poner en marcha políticas de desregulación en sectores de la economía, transferir servicios a otros sectores —notablemente el privado—, eliminar o reorganizar dependencias, hacer ajustes de personal, entre otras. Las reformas administrativas emprendidas por los gobiernos de De la Madrid y Salinas pueden agruparse en esta primera ola, puesto que se pusieron en marcha con el propósito de lograr reducir el gasto público y, con ello, mejorar la competitividad del país. En ese propósito, reflejado en el redimensionamiento del Estado, jugaron un papel importante las privatizaciones y las reformas regulatorias.

En materia de privatizaciones, éstas se realizaron gradualmente: de 1983 a 1985 se cerraron muchas entidades públicas que, de acuerdo con la postura del gobierno, ya no resultaban rentables. De 1986 a 1988 se privatizaron empresas pequeñas y medianas y, a partir de 1988, se procedió a privatizar empresas más grandes y estratégicas para la economía del país, como Telmex, Cananea, las líneas aéreas y el sector bancario,[13] entre los casos más representativos. Estas decisiones dieron como resultado que las empresas estatales se redujeran de 1 155 en 1982 a sólo 195 en 1996, y que la inversión pública total se redujera de 8% del PIB en 1982 a 3.6% en 1992. Este proceso privatizador, sin embargo, no sólo obedeció a una cuestión de

[13] La banca fue expropiada en 1982 por José López Portillo. En su momento, este medio se percibió como el adecuado para resolver los problemas de la coyuntura y en el origen de la decisión estaba la defensa de la autonomía presidencial y de su autoridad para sostener una determinada política (Loaeza, 2008: 168-169). En el sexenio de Carlos Salinas, sin embargo, la banca se reprivatizó, respondiendo al proceso de liberalización que estaba experimentando la economía mexicana y al nuevo viraje del Estado.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

eficiencia, pues muchas de estas empresas eran rentables, sino también a un cambio en el paradigma del Estado (Méndez, 2000: 137; Rose *et al.*, 2000: 141).

Con respecto a las reformas regulatorias, desde 1988 la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial fue la encargada de llevar a cabo el Programa de Desregulación Económica, que tenía como objetivo eliminar y renovar una enorme cantidad de regulación obsoleta e innecesaria que afectaba negativamente la productividad y la competitividad de algunas actividades económicas (Aguilar, L.F., 2000a: 141). Pero, de manera paralela, algunos sectores reservados exclusivamente al Estado o regulados estrictamente por él fueron privatizados. Las reformas regulatorias más importantes en México fueron en el transporte (1989-1990), la electricidad (1992-1993), la transportación marítima (1991-1993), la reforma a la tenencia de la tierra (1992), el gas natural (1995) y las telecomunicaciones (1995), entre otras. De esta manera, el redimensionamiento del Estado se manifestó, en una primera etapa, como un desmantelamiento del complejo y extenso aparato de gobierno, privatizándolo o desregulándolo. Como Luis F. Aguilar ha señalado:

> El redimensionamiento y la reforma del Estado fueron lo característico y prioritario de los años ochenta y principios de los noventa, hasta el punto de haber sido plasmados: a] en la definición constitucional del ámbito de la intervención estatal (la reforma del artículo 25 constitucional) en 1982 que estableció que el sector público tendría a su cargo de manera exclusiva las "áreas estratégicas" y podría participar junto con los sectores privado y social en las "áreas prioritarias" de la actividad económica); b] en las políticas de desincorporación (extinción, fusión, liquidación y privatizaciones de empresas públicas "no estratégicas ni prioritarias"); c] en la desregulación de algunos servicios financieros y comerciales, y d] en la descentralización de algunos servicios públicos como la educación, entre otros (Aguilar, L.F., 2000b: 127).

Todos estos procesos transformaron de forma sustantiva el papel, las funciones y el ámbito de intervención del Estado. Por el lado del desarrollo social y político, el Estado redefinió sus funciones básicas: educación, salud, lucha contra la pobreza, administración de la justicia, seguridad y fortalecimiento democrático, entre otras. Por el lado del desarrollo económico, el Estado abandonó su participación en muchos sectores para llevar a cabo funciones de equilibrio macroeconómico y de regulación de mercados, con

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

el objetivo de asegurar la competencia y la inversión. El gobierno indujo el cambio estructural de la economía nacional con la apertura comercial y la regionalización económica. Tomó decisiones para refluir la crecida y directa intervención estatal en la economía y procedió, como se mencionó, a modificar el tamaño de la estructura administrativa, redimensionando sus organismos y empresas públicas, al abandonar el agotado modelo del primer desarrollo mexicano (Aguilar, L.F., 2000a: 138). Por lo anterior, desde hace más de dos décadas, la intervención estatal, que logró un cierto consenso, es la que se ejerce por medio de regulación, supervisión, incentivos y sanciones, y no mediante la administración o provisión directa de bienes y servicios.

Cabría mencionar también que, una vez que las estructuras gubernamentales fueron reducidas o reorganizadas, se emprendió una segunda ola de reformas en el sector público mexicano, que ha ido más allá del aspecto financiero y ha tenido por objeto un mejor gobierno, centrándose en elementos como la calidad en la prestación de servicios, el acercamiento del gobierno a los ciudadanos, una regulación más eficaz, el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, recursos humanos más calificados, entre otros. Estas reformas, promovidas sobre todo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ponen énfasis en la ampliación de la capacidad institucional del gobierno y en la eficacia de la acción estatal.[14]

Esta segunda etapa de reformas comenzó en el sexenio de Ernesto Zedillo, cuando se propuso un plan *ad hoc* para transformar la administración pública, el llamado Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap), que incluyó acciones de participación y atención ciudadana, descentralización y desconcentración administrativa, medición y evaluación de la gestión pública, y dignificación, profesionalización y ética del servidor público. Por su parte, el gobierno de Vicente Fox propuso la Agenda de Buen Gobierno, que consideró seis estrategias orientadas a lograr un gobierno que costara menos, de calidad, profesional, electrónico, con mejora regulatoria, honesto y transparente (Pardo, 2009).

De esta forma, en las últimas dos décadas, el gobierno transformó y redefinió sus funciones y su ámbito de intervención en la economía, y enfatizó que sus acciones debían estar encaminadas de manera mucho más

[14] La OCDE se refiere a reformas de primera y segunda generación. Estas últimas pretenden fortalecer las capacidades del gobierno y proponen que los organismos gubernamentales deben ser el objeto de la reforma (OCDE, 2002).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

decidida hacia los ciudadanos. Con una economía en su mayor parte liberalizada, el gobierno empezó de manera gradual a asumir funciones de regulador y vigilante, para lo cual se crearon o reformaron diversas dependencias especializadas, las que, como se mencionó, desde sus diseños originales contaron con autonomía técnica y operativa y funcionaron bajo la figura jurídica de órganos desconcentrados o descentralizados. Su propósito fundamental fue regular un sector específico de la actividad económica o proteger a los consumidores de las asimetrías de información o riesgos del mercado. Esto no ha sido un fenómeno exclusivo de nuestro país; alrededor del mundo, los gobiernos han argumentado que privatizaciones responsables, acompañadas por un régimen regulatorio fuerte, pueden salvaguardar el interés público en las actividades correspondientes, al mismo tiempo que permiten que haya beneficios derivados de la eficiencia producida por los mercados competitivos (Pollit y Bouckaert, 2000: 161).

Ignacio Pichardo ha señalado (2004: 100-101) que correspondería al Estado bajo estos nuevos principios llevar a cabo funciones como:

• La desregulación de los campos administrativos y sectores económicos en los que antes del redimensionamiento actuaban de manera exclusiva las empresas públicas prestadoras de servicios y otras dependencias gubernamentales.

• La creación de organismos encargados de garantizar la existencia de mercados competitivos y, por tanto, también de vigilar las prácticas antimonopólicas y las decisiones que de ello se derivarían.

• La creación y operación de organismos (comisiones, por lo general) autónomos que regularan campos específicos de actividad económica; estos organismos ejercerían decisiones de autoridad y tendrían suficientes atribuciones para resolver controversias entre particulares y entre particulares y el gobierno. Éste es, por ejemplo, el caso de las comisiones reguladoras del transporte aéreo, de las telecomunicaciones, de la energía y otras que se han creado recientemente en diversos países.

• El reforzamiento de las funciones de normatividad, de planeación estratégica, diseño y aplicación de políticas públicas en las oficinas centrales del gobierno que antes operaban los servicios públicos; o de aquellas oficinas que eran responsables de áreas de actividad que han sido descentralizadas o transferidas a otros órdenes y niveles de gobierno.

• El fortalecimiento de las funciones de control y seguimiento y de evaluación comparativa para mantener supervisión, tanto sobre las activida-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

des de las empresas privadas prestatarias de servicios públicos, como sobre las entidades que recibieron funciones descentralizadas o transferidas.

En México, al igual que en otros países, estas dependencias han emergido como actores centrales para regular algunos sectores o para proteger al consumidor. En los siguientes apartados se analizarán éstas. Para ello, en primer lugar, se identificarán aquellas áreas o ámbitos en los que el gobierno mexicano ejerce actualmente una función reguladora, así como los organismos que se han creado para este fin.

EL ÁMBITO DE LA REGULACIÓN EN MÉXICO

La regulación abarca muchos ámbitos de acción y tiene finalidades diversas. En algunos casos, busca asegurar la competitividad en algún sector; en otros, eliminar las asimetrías de información o externalidades a favor de los ciudadanos o bien asegurar los derechos de propiedad. Lo cierto es que la regulación, en todas sus formas (regulaciones antimonopolios, de protección de los consumidores, de estándares de calidad, de protección del medio ambiente, etc.) aparece como imprescindible para limitar los vicios posibles del mercado (Kliksberg, 1994: 29).

Arturo M. Fernández Pérez ha identificado (2000: 9) cinco bloques o grupos de regulaciones presentes en México, cada uno de los cuales tiene características propias:

1] Mercados naturalmente competitivos.

2] Regulaciones en salud, seguridad, medio ambiente y protección del consumidor.

3] Regulaciones en mercados relacionados con redes físicas o virtuales.

4] Regulaciones aplicables a mercados financieros.

5] Regulaciones en áreas institucionales, tales como la definición de los derechos de propiedad y su cumplimiento, resolución de disputas, leyes en el área administrativa, civil y procesal.

En este capítulo centraremos nuestra atención en algunas de los organismos que integran las tres primeras áreas, dado que son las que intervienen más directamente en materia de regulación, dejando para un estudio posterior aquellas cuyo cometido está más vinculado a la protección del

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 2.1. Ámbitos de competencia

Ámbito de acción	*Organismo*
Mercados naturalmente competitivos	Comisión Federal de Competencia (Cofeco)
	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris)
Regulaciones en salud, seguridad, medio ambiente y protección del consumidor	Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco)
	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa)
Regulaciones en mercados relacionados con redes físicas o virtuales	Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel)
	Comisión Reguladora de Energía (CRE)
Regulaciones aplicables a mercados financieros	Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)

Fuente: elaboración propia.

consumidor o las que, por tratarse de asuntos de derechos de propiedad, su judicialización es inherente a su naturaleza. A continuación describiremos cada una de las áreas y las principales dependencias que las atienden, identificando con un asterisco a las que analizaremos con cierto detalle.

Mercados naturalmente competitivos

Por mercados naturalmente competitivos se entiende aquellos que cuentan con condiciones que permiten la eficiencia económica (Fernández Pérez, 2000: 9) y que, por lo tanto, han sido objeto de procesos de desregulación generalizados.

Hasta 1987, la economía mexicana se encontraba extensamente sobrerregulada, fundamentalmente por instituciones cuyas atribuciones se relacionaban con tareas tales como: controles de precios generalizados, barreras institucionales a la entrada que creaban monopolios u oligopolios privados, además de los monopolios gubernamentales en sectores determinados de la economía; controles a la producción, que incluía la exportación de productos agrícolas; controles a la transferencia de tecnología, incluso haciendo

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

imposible el mecanismo de franquicias; además de todo tipo de regulaciones que creaban rentas a sectores determinados, desde envasados y semillas mejoradas hasta la producción y distribución cinematográfica (Fernández Pérez, 2000: 9-10).

Como ya se señaló, desde la década de los ochenta, el gobierno mexicano se comprometió a llevar a cabo un importante proceso de desregulación de la economía, que resultara útil para facilitar la libre competencia y la eficiencia en muchos mercados. En 1993 se publicó la Ley Federal de Competencia Económica cuya finalidad fue asegurar una política de competencia en México. La Ley creó también la Comisión Federal de Competencia, que es el organismo encargado de promover la eficiencia económica y proteger justamente el proceso de competencia y libre concurrencia en los mercados.

Salud, seguridad, medio ambiente y protección del consumidor

En México, la mayoría de las regulaciones en estas áreas han sido modificadas; los permisos han sido eliminados y sustituidos por requerimientos de información y estándares con base en criterios internacionales. Una vez que la economía fue liberalizada, fue necesario ejercer una regulación para proteger a los consumidores y ciudadanos de las posibles externalidades, asimetrías de información (fallos de mercado) y riesgos ambientales o sanitarios. Para ello se crearon las siguientes dependencias: la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, el Instituto Nacional de Ecología y el Instituto Nacional de Salud Pública.

Mercados relacionados con redes físicas o virtuales

En un principio, el gobierno decidió crear monopolios estatales en estos mercados (telecomunicaciones, electricidad, agua potable y gas natural), pues sus características —como elevadas inversiones en capital, que a menudo involucran sustanciales costos hundidos; significativa presencia de costos comunes o conjuntos a varios productos o servicios ofrecidos a múltiples usuarios simultáneamente, entre otros (Fernández, 2000: 10)— hacía que resultara más eficiente que una sola empresa abasteciera a todo el mercado, que tener varias empresas compitiendo.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

A partir de la década de los noventa, el gobierno decidió abrir estos sectores a la competencia, privatizando los monopolios gubernamentales o llevando a cabo concesiones. Esta apertura también obedeció al cambio de modelo económico a favor de la liberalización (Rose *et al.*, 2000: 614). El sector de telecomunicaciones, el energético y eléctrico, el de gas natural y el ferrocarrilero son quizá los ejemplos más claros del cambio que se dio en el esquema regulatorio. Una vez privatizados estos sectores, el gobierno tuvo que asumir de manera mucho más explícita funciones de regulador, pero ahora para asegurar un esquema procompetitivo. Las principales dependencias creadas para este fin fueron la Comisión Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Reguladora de Energía.

Mercados financieros

Con la reprivatización de la banca en la década de los noventa, el Estado asumió las funciones de regulador de los mercados y entidades financieras, ofreciendo, con esto, protección a los inversionistas y a los usuarios de los servicios. Las dependencias encargadas de regular y supervisar este sector fueron la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Banco de México, la Comisión Nacional para la Protección y de Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema Seguro de Ahorro para el Retiro.

En el siguiente apartado analizaremos algunos de estos organismos, particularmente aquellos cuyo cometido central gira en torno a la regulación, concentrándonos en cuatro aspectos: funciones, régimen jurídico, estructura (de gestión y de recursos humanos) y desempeño.

LAS COMISIONES REGULADORAS EN MÉXICO

Comisión Federal de Competencia

Régimen jurídico y atribuciones

La Comisión Federal de Competencia (Cofeco), creada en 1993, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, con autonomía técnica

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

y operativa, que tiene a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones (generalmente, adquisiciones y fusiones de empresas) (Cofeco, 1993: art. 23), por lo que, de acuerdo con la experiencia internacional, calificaría como un organismo con autonomía relativa. La tarea esencial de esta Comisión es proteger el proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención y eliminación de prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento de los mercados, para contribuir al bienestar de la sociedad. La Cofeco es la máxima autoridad en materia de regulación económica en el país y basa su desempeño en lo que establece la Ley Federal de Competencia Económica, en la que expresamente se señala que mediante ese ordenamiento se "protege el proceso de competencia y libre concurrencia al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios (Cofeco, 1993: art. 2). Por ello, prohíbe y sanciona comportamientos que afecten a la competencia que busca la eficiencia económica como resultado de una mejor asignación de los recursos o mayor diferenciación en los productos, el desarrollo de ventajas competitivas en beneficios de la producción y de los consumidores" (Pérez y Guerrero, 2002: 83).

Sus principales acciones son autorizar, condicionar o impedir las concentraciones que, por su importancia, pudieran tener efectos en el proceso de competencia y libre concurrencia; emitir opinión favorable sobre los agentes interesados en obtener o ceder concesiones, derechos u otros bienes propiedad del Estado (generalmente mediante licitaciones o privatizaciones), conforme lo establecido en la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y en otras leyes sectoriales; sancionar las prácticas monopólicas prohibidas por la LFCE, tanto las absolutas (acuerdos entre empresas para manipular precios, dividir mercados o coordinar posturas en licitaciones), como las relativas que pueden realizar empresas con poder de mercado (entre otras, la división vertical de mercados, las ventas atadas, la negación de trato, la depredación de precios y la imposición de restricciones a la reventa de productos), y promover la aplicación de criterios homogéneos de competencia económica en las políticas públicas y la regulación de la actividad económica con el fin de evitar las barreras legislativas o administrativas al proceso de competencia y libre concurrencia (promoción de la competencia) (Cofeco, 2010). Su vinculación con la Secretaría de Economía es de carácter estructural, en la medida en que "para efectos contables la relación entre ambas es fundamental, puesto que el presupuesto de la Comisión pasará por la Secretaría, aunque contará con autonomía para hacer

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

investigaciones, para tomar resoluciones y para imponer sanciones" (Levy,[15] 1994: 74-75). El grado de autonomía-subordinación al órgano central también varía dependiendo del liderazgo de quién preside la Comisión.[16]

Estructura

La Cofeco está conformada por un Pleno de cinco comisionados, uno de los cuales es el presidente. Las decisiones dentro del Pleno se toman de forma colegiada por mayoría, teniendo el presidente voto de calidad (Cofeco, 1993: art. 25). El presidente es nombrado por el Ejecutivo federal por un periodo de seis años, al término de los cuales finaliza su periodo de 10 años como Comisionado.[17] Entre sus facultades se encuentran coordinar los trabajos de la Comisión; instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas internas de la Comisión; presentar al titular del Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión un informe anual sobre el desempeño de la Comisión, que debe ser publicado; solicitar a cualquier autoridad del país o del extranjero la información que requiera para indagar sobre posibles violaciones a la referida ley; representar legalmente a la Comisión, nombrar y remover al personal y crear las unidades técnicas necesarias de conformidad con su presupuesto (Cofeco, 1993: art. 28).

Los comisionados también son designados por el titular del Ejecutivo federal[18] y deben cumplir con requisitos expresamente señalados en la ley.[19] Para evitar conflictos de intereses, los comisionados deben abstenerse

[15] Fundador y primer presidente de la Cofeco.

[16] En algunos casos (Santiago Levy o Pascual García de Alba), quienes habían sido funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pudieron negociar, por ejemplo, un mejor "trato" presupuestal para la Comisión. En otros, las decisiones importantes tomaban más tiempo del necesario, como en el caso de Fernando Sánchez Ugarte, al que le decían "el vacilante", justamente porque le costaba trabajo tomar decisiones difíciles. Entrevista con un ex funcionario de la Cofeco, 24 de agosto 2008.

[17] Esto es, los primeros seis años ejerce la presidencia y los últimos cuatro se desempeña solamente como comisionado.

[18] La Cámara de Senadores puede objetar dichas designaciones por mayoría. Hay que decir que, si bien este mecanismo de manera formal está pensado para garantizar cierta participación democrática, en la práctica puede viciarse por consideraciones o compromisos políticos.

[19] Estos requisitos son: ser ciudadanos mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad; estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; ser profe-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión pública o privada, con excepción de cargos docentes. Además, ejercen su cargo por periodos de 10 años no renovables y sólo pueden ser removidos de él por causa grave, debidamente justificada (Cofeco, 1993: arts. 26-27).

Actualmente, cuatro de los cinco comisionados cuentan con estudios de posgrado en Derecho o Economía y amplias trayectorias relacionadas con la competencia económica, habiéndose desempeñado en la administración pública federal, principalmente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) o en la de Economía y en la Presidencia de la República. Algunos de los comisionados también han llevado a cabo labores docentes y académicas en diversas instituciones de educación superior. Esta evidencia refiere al hecho de que los comisionados tienen un sólido perfil académico y experiencia en sectores relacionados con la competencia, intentando asegurar con ello que sus decisiones tengan el grado de especialización que requiere la delicada tarea de la Comisión.

A los comisionados los asiste personal que los apoya para despachar los asuntos de los que son responsables. La Cofeco tiene doce direcciones generales[20] y una Secretaría Ejecutiva, encargada de la coordinación operativa y administrativa de la Comisión (Cofeco, 1993: art. 29). Estas unidades también apoyan la labor de los comisionados. Por lo que respecta a los recursos humanos, la Comisión cuenta con una plantilla de 175 personas: 134 profesionistas y 41 de apoyo administrativo. Este dato corrobora la especialización con la que trabaja.

Desempeño de la Cofeco

A más de una década de su creación, la Cofeco ha logrado avances significativos en promover la eficiencia económica y la competencia a favor de los

sionales en las áreas de Derecho, Economía, Ingeniería, Administración Pública, Contaduría o materias afines al objeto de la Ley; ser mayores de 35 años de edad y menores de 75, y haberse desempeñado en forma destacada en cuestiones profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con la materia que regulan (Cofeco, 1993: art. 26).

[20] Éstas son: Administración, Asuntos Jurídicos, Concentraciones, Investigaciones de Prácticas Monopólicas Absolutas y Restricciones al Comercio Interestatal, Enlace, Mercados Regulados, Estudios Económicos, Investigaciones de Prácticas Monopólicas Relativas; Asuntos Contenciosos, y Procesos de Privatización y Licitación (Cofeco, 2010).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

consumidores. A pesar de lo anterior, la efectividad de la política de competencia se ha visto afectada por algunos vacíos legales que se vinculan con el hecho de que, "por un lado, la ley enfatiza sobre todo mecanismos para prevenir prácticas monopólicas y de concentraciones económicas; y, por el otro, no prevé que se puedan dar acciones de abuso de poder o de posición dominante de agentes económicos sobre el mercado, sino que hace una valoración de cualquier práctica o concentración con base en la determinación de un 'poder sustancial del mercado'" (Cofeco, 1993),[21] lo que ha resultado en que la Cofeco no haya podido remediar directamente problemas de falta de competencia en el mercado e incorporar suficientes consideraciones de competencia en la elaboración de reglamentos, normas y políticas públicas. "La relación de la ley y el proceso de competencia y libre concurrencia es de naturaleza eminentemente preventiva, lo que se traduce en la práctica en que no prevé al monopolio como una posición dominante que se traduciría en otorgar a la autoridad reguladora facultades para desmantelar una estructura juzgada anticompetitiva, como sucede en otros países, notablemente en los Estados Unidos" (Pérez y Guerrero, 2002: 85-91). Otro problema que obstaculiza el desempeño de la Comisión, tal como quedó explicado en el apartado de experiencias internacionales, es que el propio Poder Judicial de la Federación ha insistido en que la ley contiene importantes deficiencias que nulifican aspectos centrales de la política de competencia económica (Cofeco, 2006: 15). Baste señalar en este sentido que, en su primera década, la institución ha recibido, más o menos, un amparo por cada ocho asuntos tramitados (Cofeco, 2010). Sobre el tema de las sanciones existen datos que refieren a que, en ese mismo periodo, sólo se ha cobrado 14% de las multas impuestas, en tanto que 21% fue revocado y 58% continuaba en litigio. A pesar de que la Ley ha sido reformada (*DOF*, 2006), lo mismo que su reglamento (*DOF*, 2007), con el propósito de dotar de mejores instrumentos a la Comisión, los vacíos legales aún imponen presiones importantes a su labor. Finalmente, otro problema que puede explicar su limitado desempeño es que, de acuerdo con sus responsables, es necesario designarle mayores recursos puesto que, no obstante que

[21] Este concepto refiere al hecho de que de "no existir una alternativa suficiente de consumo en una determinada área geográfica en la que se ofrecen o demandan bienes y servicios, se deduce la existencia de un poder sustancial de mercado que compruebe la capacidad del presunto responsable de fijar precios de manera unilateral o de restringir el abasto en el mercado relevante, sin que los agentes competidores puedan actuar o potencialmente contrarrestar dicho poder (Pérez y Guerrero, 2002: 93-94).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

el número de asuntos ha crecido, el presupuesto asignado se redujo 9% en términos reales entre 2000 y 2004 (Pérez, 2005: 6-9).

Comisión Federal de Telecomunicaciones

Régimen jurídico y atribuciones

La Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México (*DOF*, 1996). De acuerdo con la experiencia internacional, la Cofetel calificaría, entonces, entre las dependencias que cuentan con autonomía relativa para dictar sus resoluciones. Pero, en opinión de los expertos, "el diseño institucional de la Cofetel; su carácter eminentemente consultivo y su poco poder en la toma de decisiones, presenta un límite a su eficiencia. La Cofetel no goza de una independencia plena, ni de mecanismos de transparencia e inclusión en el diseño de política, lo que se ha traducido en el hecho de que el sector de las telecomunicaciones se haya desarrollado en medio de una gran cantidad de contiendas judiciales que han paralizado el ejercicio regulatorio" (Mariscal y Ramírez, 2008: 5).

Sus atribuciones se pueden resumir de la manera siguiente: expedir disposiciones administrativas, elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales y emitir las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones; opinar respecto a las solicitudes para el otorgamiento, modificación, prórroga y cesión de concesiones y permisos de telecomunicaciones, así como de su revocación; promover y vigilar la eficiente interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones, incluyendo la que se realice con redes extranjeras, y determinar las condiciones que, en materia de interconexión, no hayan podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones; registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, y establecer obligaciones específicas, relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información incorporando criterios sociales y estándares internacionales. Con respecto a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que hagan valer su importancia y hasta poder en el mercado, la Cofetel, de conformidad, de nueva cuenta

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

con la ley correspondiente, está facultada para proponer al titular de la SCT la imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables (Cofetel, 1999: art. 9).

El papel de la Cofetel resulta crucial, dado que interviene en uno de los sectores económicos más dinámicos. Entre 1990 y 2007 el sector creció casi cinco veces más rápido que la economía en su conjunto; en 2007 contribuyó con 6% del PIB, mientras que en 1990 lo hizo con 1.1%. Por otra parte, México se ha colocado a nivel internacional en una posición competitiva en algunos segmentos del mercado; en 2006, por ejemplo, contaba con una penetración de Internet de 19% y de banda ancha de casi 4%, quedando, en promedio como región, por encima de América Latina. Sin embargo, el problema reside en el hecho de no haber logrado aprovechar el potencial que ofrece el sector, de manera que las telecomunicaciones sean en efecto utilizadas como recurso para mejorar la competitividad del país, por lo que se encuentra en una posición en cierto sentido débil respecto a países como Chile, India y Brasil, países cuyo PNB y distribución del ingreso es similar e incluso menor, pero que han puesto en marcha estrategias exitosas para desarrollar y aprovechar las tecnologías de información y comunicación (TIC), como Corea, Singapur e Irlanda (Mariscal y Ramírez, 2008: 12).

El debate se centra, entonces, en que un problema de fondo tiene que ver de manera precisa con el origen de la Cofetel, puesto que, cuando se promulgó la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT), todas las atribuciones de regulación recayeron en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y, más tarde, mediante un decreto, se creó la Comisión, transfiriéndosele algunas funciones, que en la práctica se traducen en opiniones y recomendaciones sobre otorgamiento de concesiones, generación de normas, planes técnicos, limitación del espectro radioeléctrico e imposición de sanciones, que pueden ser recusadas judicialmente. "Esta situación ha generado un esquema de doble ventanilla entre la agencia y la SCT, que ha provocado ambigüedad jurídica en la aplicación de la regulación" (Mariscal y Ramírez, 2008: 17). En un intento por resolver estas ambigüedades se reformó la LFT en abril de 2006, para incluir cambios que fortalecieran algunos de los aspectos del diseño de la Comisión, lo que ha contribuido a avanzar en materia de desregulación y a la emisión de un número mayor de resoluciones sobre asuntos pendientes. Sin embargo, la doble ventanilla se mantiene, puesto que la Cofetel sigue siendo una unidad administrativa subordinada a la SCT. Esto podría mejorar sustantivamente si se suprimieran las funciones reguladoras de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, con lo que la Comisión

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

podría quedar habilitada no sólo para emitir opiniones, sino también para dictar resoluciones con carácter obligatorio (Mariscal y Ramírez, 2008: 5).

Estructura

La Cofetel, al igual que la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Federal de Competencia, está formada por un Pleno de cinco comisionados, incluido su presidente. Las decisiones dentro del Pleno se toman de forma colegiada por mayoría, teniendo el presidente voto de calidad (Cofetel, 1999: art. 9). Entre las atribuciones del Pleno se encuentran emitir disposiciones administrativas de carácter general en materia de telecomunicaciones, así como aquellas relativas a tecnologías de la información; expedir normas oficiales mexicanas, planes técnicos fundamentales, procedimientos de evaluación de la conformidad, procedimientos de homologación y ordenamientos técnicos en materia de telecomunicaciones; emitir opinión a la SCT sobre las solicitudes para el otorgamiento de concesiones y asignaciones en materia de telecomunicaciones, así como respecto a sus modificaciones, prórrogas y cesiones, sustentada en los dictámenes técnicos, económico-financieros y legales que realicen las áreas competentes de la Comisión; proponer a la SCT la nulidad, caducidad, revocación o terminación de las concesiones de telecomunicaciones, así como la requisa de vías generales de comunicación; autorizar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones cuando lo prevean los títulos de concesión y permisos respectivos; proponer a la Secretaría los anteproyectos de adecuación, modificación y actualización de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de telecomunicaciones, elaborados por las unidades administrativas de la Comisión; administrar el espectro radioeléctrico y promover su uso eficiente, así como elaborar y aprobar las actualizaciones del Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias (Cofetel, 2005: art. 9).

Los comisionados son designados por el Ejecutivo federal[22] y deben cumplir con los requisitos establecidos de manera formal.[23] Con estos re-

[22] La LFT establece que la Cámara de Senadores podrá objetar los nombramientos o la renovación respectiva por mayoría (Cofetel, 2005)

[23] Estos requisitos son: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; ser mayor de 35 y menor de 75 años y haberse desempeñado en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas relacionadas de manera sustancial con el sector telecomunicaciones (Cofetel, 1999: art. 9).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

quisitos se busca asegurar que los comisionados sean expertos y cuenten con los conocimientos técnicos en materia de telecomunicaciones. Para evitar conflictos de intereses, los comisionados deben abstenerse de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión pública o privada, con excepción de cargos docentes. Además, ejercen su cargo por periodos de ocho años, renovables por un solo periodo. Para protegerlos de los vaivenes políticos la LFT establece que los comisionados pueden ser removidos de sus cargos sólo por causa grave debidamente justificada (Cofetel, 1999: art. 9). Los comisionados eligen, de entre ellos mismos y por mayoría de votos, al presidente de la Cofetel, quien tiene este encargo por un periodo de cuatro años, renovables.[24] Sus responsabilidades consisten en planear, organizar, coordinar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de la Comisión y ejecutar sus resoluciones (Cofetel, 1999: art. 9). A pesar de los candados institucionales, que la normatividad ha establecido para asegurar la autonomía de los comisionados, un análisis histórico permite poner en duda su cabal efectividad. La mayoría de los comisionados que ha tenido la Cofetel han ejercido puestos de elección popular y han estado asociados con el partido en el poder o, incluso, con los grandes consorcios privados que regulan.[25] En otros casos, algunos comisionados han renunciado, argumentando que sus decisiones son cuestionadas o limitadas por la Secretaría de Energía o no son escuchadas.[26] Lo anterior, ha provocado muchas críticas con respecto al riesgo de captura regulatoria de la Cofetel y, por ende, a su autonomía.

La aprobación de los nombramientos de los comisionados por parte de la Cámara de Senadores también ha sido fuente de críticas. En 2006, los senadores rechazaron la terna de comisionados propuesta por el entonces presidente Vicente Fox, entre los que se encontraban Gonzalo Martínez Pous y Rafael del Villar. Estos dos últimos se ampararon y, después de

[24] Entre las modificaciones a la Ley hechas en abril de 2006, aparecen el periodo en el que los comisionados y el presidente ocuparán sus cargos, así como las posibles causas de su destitución; ambos aspectos no estuvieron contemplados en el texto original.

[25] Entre 1996 y 2003, cinco de los 11 comisionados de la Cofetel tenían lazos con el anterior partido gobernante, el PRI, mientras que los cuatro comisionados nombrados en 2003, provenían del sector regulado (Dussauge, 2008: 7-8).

[26] Las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión, y de Telecomunicaciones por parte de los poderes Legislativo y Ejecutivo en 2006, a las que la Cofetel se oponía, fueron el motivo de la última renuncia del presidente de la Cofetel y de varios comisionados.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dos años, la Corte finalmente resolvió que los senadores no contaban con atribuciones para objetar estos nombramientos, por lo que ordenó su reinstalación (*La Jornada,* 2008). Para su funcionamiento, el Pleno cuenta con un Secretario Técnico y un Prosecretario Técnico. Asimismo, la Cofetel se integra por unidades administrativas y órganos internos que le ayudan en el ejercicio de sus funciones.[27] El personal de confianza de la Cofetel es sujeto del Servicio Profesional de Carrera. Por las labores que realiza la Comisión, los perfiles cuentan con un alto grado de especialización (Cofetel, 2010).

Desempeño de la Cofetel

Como se señaló, en los últimos 10 años el sector de telecomunicaciones en México ha crecido aceleradamente, adoptando tecnología de punta y expandiendo el servicio.[28] Sin embargo, es importante enfatizar que el órgano regulador en este sector nace después de que en la ley se otorgaron atribuciones reguladoras al órgano central (SCT) y también después de que el Estado otorgara a una de las empresas más importantes del sector, Teléfonos de México, el título de concesión para prestar servicios de telefonía (servicio básico medido y renta mensual), los que siguieron funcionando como tales aún después de la privatización de la empresa, dado que se trataba de servicios de interés público.[29]

Ambas situaciones han dado como resultado que la Comisión no logre erigirse como el órgano regulador por excelencia, en tanto las atribuciones

[27] Actualmente la integran una Secretaría Técnica del Pleno; tres unidades (Prospectiva y Regulación; Servicios a la Industria, y Supervisión y Verificación); 10 direcciones generales (Prospectiva Regulatoria; Regulación "A"; Regulación "B"; Regulación "C"; Redes, Espectro y Servicios "A"; Redes, Espectro y Servicios "B"; Supervisión; Verificación "A", Verificación "B", y Defensa Jurídica); cuatro coordinaciones generales (Comunicación Social; Consultoría Jurídica; Organización y Tecnologías de la Información, y Administración), y un Órgano Interno de Control que ejerce funciones de contraloría. Estas unidades y órganos auxilian al Pleno con las diversas regulaciones en telecomunicaciones que la Comisión ejerce. Además, los comisionados cuentan con personal de apoyo.

[28] El sector de telecomunicaciones es el que mayor crecimiento registra en la economía; éste fue de 36.4% en el primer trimestre del año. Las inversiones estimadas para este año suman 2 999 millones de dólares, (CNN *Expansión.com*, 2008).

[29] Entrevista a un ex funcionario de la Cofetel, 2 de septiembre 2008.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

conferidas en la ley puedan atentar o ser interpretadas como contrarias a lo que se señala en el título de concesión otorgado. Sus posibilidades reguladoras puede ejercerlas respecto a servicios que queden fuera del título mencionado, ocasionando tensiones con la empresa, muchas de las cuales se han convertido en conflictos y éstos en asuntos en litigio frente a los tribunales correspondientes. De ahí que existan limitaciones formales, pero también percepciones, en el sentido de suponer que el ente regulador puede ser "capturado" por el regulado o que el modelo regulatorio adoptado en efecto logre alcanzar todos sus objetivos. Este asunto tiene que ver también con la escasa coordinación que existe entre las propias comisiones reguladoras con las que la colaboración debía ser una exigencia, en la medida en que, para algunos asuntos, la Cofeco es quién elabora la resolución, pero la aplica la Cofetel. Sin embargo, esta colaboración no siempre fluye como debiera. En otros casos, el obstáculo de la Comisión se relaciona con conflictos que tienen las empresas con otros agentes o actores, como la Cámara Nacional de la Industria de las Telecomunicaciones (Canitec). Los desacuerdos entre ellos redunda en problemas adicionales para el órgano regulador; esos desacuerdos normalmente tienen que ver con sumas importantes de dinero, lo que vuelve mucho más difícil encontrar el terreno propicio tanto para los acuerdos como para la tarea reguladora.

Por otra parte, persisten barreras regulatorias de entrada al sector que no han permitido desarrollar su potencial, presentándose, por ejemplo, la situación estructural de un muy escaso acceso a las TIC por parte de los segmentos de población con menores recursos. De hecho, la CEPAL ha señalado que las reglas diseñadas para normar al sector, específicamente las características de la comisión reguladora, fueron poco propicias para el desarrollo de la competencia en la industria. La falta de autonomía y la limitación de las atribuciones de la Comisión han dado como resultado un proceso regulatorio lento e ineficaz, puesto que no dispone de procedimientos flexibles ni cuenta con la autoridad suficiente para tomar acciones decisivas.[30]

[30] En temas cruciales, entre los que destacan la generación de normas, los planes técnicos y la licitación del espectro radioeléctrico, la función de la Cofetel se limita a emitir una opinión y enviarla a la SCT, que es la que finalmente toma las decisiones. De igual forma, en materia de concesiones y permisos, así como en cuestión de sanciones y multas sólo emite opiniones (Mariscal y Rivera, 2007: 14-15). La propia ley subordina la entrada o permanencia de competidores por concesión o permiso a la SCT, limitando a la Cofetel a sólo a expresar su opinión (Tovar, 2000: 51-52).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

De ahí que la Cofetel haya jugado un papel eminentemente consultivo, aunado al hecho de que la SCT ha intervenido directamente en la regulación cotidiana, creando la mencionada doble "ventanilla" (Tovar, 2000: 30). Esto ha generado tensión y hasta conflictos entre las dos dependencias, que han redundado en detrimento de la función reguladora.[31] A esto habría que añadir los largos procesos legales entablados contra las decisiones del regulador y las quejas continuas de las empresas, notablemente las de Teléfonos de México, en relación con su actuación, que ponen de manifiesto la más evidente limitación para el desarrollo del sector: la debilidad de la institución regulatoria (CNN *Expansión.com*, 2008).[32] Por ello, la OCDE ha señalado que sería deseable que la Cofetel gozara de mayor independencia para actuar de manera más decidida frente a las presiones políticas y de las empresas reguladas, así como mejorar sus procesos de transparencia y de responsabilidad en sus decisiones, para que éstas tuvieran mayor peso y efecto (OCDE, 2008: 88, 105).

Los retos para que el desempeño de la Cofetel pueda mejorar se relacionan con la necesaria profesionalización de sus cuadros, dado que hasta la puesta en marcha del Servicio Profesional de Carrera difícilmente se podía pensar en ascensos por la vía de los méritos. Por otra parte, es importante reflexionar qué deberá hacerse en el momento de renovar la concesión que se otorgó a Telmex. De igual forma, debe hacerse un importante esfuerzo institucional para lograr que el binomio especialización-neutralidad política en realidad opere en beneficio del órgano regulador para cumplir por completo con sus responsabilidades y, por último, pensar en otorgarle una estatus jurídico distinto al de órgano desconcentrado para lograr una cabal autonomía del órgano central y, con ello, una mucho mayor influencia en la definición de la política de telecomunicaciones.[33]

[31] La SCT y la Cofetel han mantenido un conflicto interno que ha retrasado la licitación de frecuencias para servicios de telefonía y banda ancha que se anunció desde octubre de 2007. La SCT dijo que las bases de licitación de cuatro bandas de frecuencia se redactaron y aprobaron por parte de las dos dependencias, pero falta que inicie el proceso la Cofetel. "Los que han fallado son los de la Cofetel, ellos dicen que nosotros", dijo en entrevista Luis Téllez, secretario de la SCT (CNN *Expansión.com*, 2008).

[32] Sobresale la resolución de la Cofeco en torno al papel predominante de Telmex, que lleva en litigio cerca de una década en los tribunales, sin que se haya podido llegar a una decisión satisfactoria.

[33] Entrevista a un ex funcionario de la Cofetel, 2 de septiembre 2008.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Comisión Reguladora de Energía

Régimen jurídico y atribuciones

La Comisión Reguladora de Energía (CRE) se creó en 1993 como un órgano consultivo en materia de electricidad. En 1995, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía (LCRE) modificó su régimen jurídico, otorgándole la figura de órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, con autonomía técnica y operativa, encargado de la regulación del gas natural y la energía eléctrica en México.[34]

Las actividades sujetas a regulación en materia energética, de acuerdo con la Ley, son:

- El suministro y venta de energía eléctrica a los usuarios del servicio público.
- La generación, exportación e importación de energía que realicen los particulares.
- La adquisición de energía eléctrica para el servicio público.
- Los servicios de conducción, transformación y entrega de energía entre entidades que tienen a su cargo el servicio público y entre éstas y los particulares.
- Las ventas de primera mano de gas natural y gas licuado de petróleo.
- El transporte y almacenamiento de gas natural que no estén relacionados con la explotación, producción o procesamiento.
- La distribución de gas natural.
- El transporte y distribución de gas licuado de petróleo mediante ductos (CRE, 2010).

Los principales instrumentos de regulación que la Ley brindó a la CRE son otorgar permisos, autorizar precios y tarifas, aprobar términos y condiciones para la prestación de los servicios, expedir disposiciones administrativas de carácter general (directivas), dirimir controversias, requerir información y aplicar sanciones, entre otros (CRE, 2010).

[34] Antes de la expedición de la Ley, las atribuciones en materia regulatoria del sector energético se encontraban dispersas en otros ordenamientos, dependencias y entidades.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

> La Comisión interviene en base a la ley que le dio origen en materia de regulación, cuando no es competencia de la Cofeco, actividades señaladas en el artículo 3 que se resumen de la manera siguiente: a] ventas de primera mano de gas natural y gas licuado de petróleo; b] prestación de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural que no sean indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración, y c] transporte y distribución de gas licuado de petróleo por medio de ductos y gas natural. Estas actividades deben sujetarse a la aprobación de la Comisión, la que fijará la metodología para el establecimiento de los precios, excepto en los casos en los que la Cofeco determine que estén en condiciones de competencia efectiva (Aguilar, J.B., 2000: 207-208).

Estructura

Para cumplir con su tarea reguladora en materia de electricidad y gas, la CRE está integrada por un Pleno de cinco comisionados, uno de los cuales funge como su presidente. Dentro de la CRE, las decisiones se toman en forma colegiada por mayoría de votos, teniendo el presidente voto de calidad.[35] Este último también es el responsable de coordinar los trabajos de la CRE; instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas internas; nombrar y remover al resto del personal de la Comisión, salvo el de apoyo directo a los otros comisionados, que es nombrado y removido por ellos mismos. Éstos son nombrados por el Ejecutivo federal, a propuesta del secretario de Energía. Para ocupar esos cargos deben cumplir con requisitos estipulados de manera formal, los cuales aseguran que sean expertos y cuenten con los conocimientos técnicos en la materia que regulan (CRE, 1995: art. 7).

Los cinco comisionados actuales cuentan con estudios de posgrado y amplias trayectorias relacionadas con el sector energético, habiéndose desempeñado en la administración pública federal y empresas paraestatales, principalmente en la Secretaría de Energía, la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, entre otras. Algunos de los comisionados también han ocupado cargos de elección federal o local, participando o

[35] Entre los requisitos para ser comisionado están ser ciudadano mexicano por nacimiento; haberse desempeñado en forma destacada en cuestiones profesionales o académicas, relacionadas con las actividades reguladas, y no tener conflicto de interés con empresas dedicadas a las actividades reguladas o vinculadas a éstas (CRE, 1995: art. 4).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

presidiendo comisiones de Energía. Finalmente, los cinco comisionados llevan o han llevado a cabo labores docentes y académicas en diversas instituciones de educación superior, entre los que sobresale el caso de Francisco Barnés de Castro, quien fue rector de la UNAM (CRE, 2010). De esta manera, puede verse que los comisionados tienen una formación académica sólida y han desarrollado su carrera en torno al sector energético, lo que permite suponer que sus decisiones cuentan con el grado de especialización necesaria, visión interdisciplinaria y neutralidad. Aunque los comisionados son nombrados por el Presidente de la República, existen ciertos candados institucionales cuyo propósito es evitar que la estructura de la comisión se vea constantemente interferida por criterios políticos (Moreno, 1998: 1). Por ejemplo, para proteger a los comisionados de los cambios electorales, su designación se hace de forma escalonada por periodos de cinco años, renovables (CRE, 1995: art. 6). Esta medida tiene el propósito de garantizar que dos comisionados nunca dejen el cargo en un mismo año, dando así certidumbre de que habrá continuidad en la CRE, independientemente de los cambios sexenales (Moreno, 1998: 4). Los comisionados sólo pueden ser removidos si incurren en faltas de conformidad con las leyes aplicables, es decir, no pueden ser separados de su cargo por presiones políticas o de forma discrecional. De igual forma, para evitar conflictos de intereses la Ley prohíbe que los comisionados desempeñen cualquier otro empleo, trabajo o comisión, con excepción de cargos académicos. A pesar de estos candados institucionales y de la experiencia en materia energética que los comisionados tienen, algunos autores, como Mauricio Dussauge (2008), han mostrado que, tanto en el periodo actual como en el anterior, la mayoría de los comisionados tiene o tenía una clara y directa asociación con el partido en el poder, por haber ocupado cargos de elección popular o dentro de la estructura del partido. Esto puede llegar a poner en entredicho la autonomía de los comisionados y, por ende, de la CRE con respecto al gobierno (Dussauge, 2008: 5-6).

El pleno de la CRE opera de la siguiente forma: cada comisionado debe dar seguimiento a algunos de los proyectos que la Comisión debe analizar. Los proyectos son asignados de acuerdo con la especialización de cada comisionado. Cada uno de ellos, apoyado por las diversas áreas de la CRE, prepara y presenta una pliego de posición ante el Pleno, para que éste emita una resolución. La CRE cuenta con áreas de apoyo: la Secretaría Ejecutiva, la Dirección General de Administración, la Dirección General de Electricidad, la Dirección General de Gas Natural, la Dirección General de Asuntos

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Jurídicos, la Unidad de Política Económica y la Unidad de Reestructuración Eléctrica. Cada una de estas áreas se especializa en una rama o materia específica de la Comisión o en sus aspectos administrativos y de gestión.

Las áreas técnicas asisten en el trabajo de análisis y evaluación al comisionado ponente para su presentación ante el Pleno de comisionados y lo ayudan en la elaboración del proyecto de resolución. Además, participan en el diseño y expedición de nuevas disposiciones que contribuyen al desarrollo de esas industrias y verifican el cumplimiento de la regulación por parte de los permisionarios. El resto de las áreas cumple funciones administrativas, de apoyo legal y de vigilancia del marco jurídico y de las diversas disposiciones en la materia. Debido a las prioridades tan cambiantes del sector energético, la CRE opera mediante equipos interdisciplinarios de trabajo por proyecto, en los que participa personal profesional especializado y de apoyo.

La estructura organizacional de la CRE es horizontal; cuenta con pocos niveles de administración y supervisión y con un número grande de especialistas-técnicos en las áreas sectoriales, que son los que realizan el trabajo sustantivo de los proyectos. La Comisión tiene una plantilla de 137 personas, entre elementos de apoyo y empleados especializados. El personal de confianza posee un alto nivel académico: la mayoría tiene estudios de licenciatura; 23% tiene el grado de maestría y 6% el de doctorado (CRE, 2010). El personal de confianza de la CRE, del nivel de enlace a director general, está regido por el sistema del servicio profesional de carrera. En sus 13 años de existencia, la CRE ha intentado operar con criterios de transparencia, estabilidad, equidad y autonomía. Sus decisiones pueden ser conocidas por los interesados y la sociedad, en general, y se toman sustentadas en criterios claros y objetivos. Sus resoluciones son publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), en los boletines y en los informes anuales o quinquenales.

Desempeño de la CRE

Desde su creación en 1995, la CRE ha jugado un papel fundamental al promover, desarrollar y regular el mercado energético del país. Asimismo, debe reconocerse la especialización y autonomía técnica y operativa que ha logrado frente a los regulados, puesto que, a diferencia de otros sectores, como el de las telecomunicaciones, en el energético no se registra evidencia de que los regulados hayan capturado las decisiones de la CRE (Moreno,

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

1998: 4). De cara al futuro, el crecimiento en la demanda[36] y el cambio tecnológico pueden hacer del monopolio natural un fenómeno temporal que requerirá de cambios importantes en el diseño del marco regulatorio (Tovar, 2000: 83, 94). Sin embargo, la OCDE también ha recomendado fortalecer la independencia de la CRE, cambiando su figura jurídica de órgano desconcentrado a autoridad regulatoria independiente, para que tenga mayores facultades administrativas, orgánicas y financieras,[37] que permitan enfrentar los retos energéticos actuales y futuros (Pérez-Jácome, 2004b: 5). Finalmente, y como la misma CRE ha reconocido, es necesario contar con mayores recursos humanos y materiales para lograr hacer frente a las demandas crecientes del sector, ya que en el periodo 2000-2007 el presupuesto de la CRE descendió 40%, pasando de 203 millones de pesos a sólo 126 millones (Dussauge, 2008: 6).

Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Régimen jurídico y atribuciones

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) es una de las instituciones reguladoras más antiguas en México. Es importante señalar que, en sus orígenes, las funciones bancarias y de valores tuvieron un desarrollo por separado.[38] A partir de la década de los noventa, sin embargo, la libe-

[36] La demanda de energía eléctrica de 2003 a 2012 aumentará a una tasa anual promedio de 5.6% (Pérez-Jácome, 2004a: 21).

[37] Se sugiere que la CRE pueda negociar directamente con el Congreso su presupuesto como lo hace el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

[38] La Comisión Nacional Bancaria (CNB) nació en 1924 como un órgano desconcentrado de la SHCP, dotado de la autonomía y facultades necesarias para vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la organización y operación del sistema bancario; proponer a dicha Secretaría los criterios para la más eficaz reglamentación de las operaciones bancarias en el país; practicar inspecciones a las instituciones, formular y publicar las estadísticas bancarias nacionales, así como actuar como cuerpo consultivo de las autoridades hacendarias. La CNB jugó un papel muy importante en el desarrollo del modelo por sustitución de importaciones desde la década de los cuarenta hasta la década de los setenta, cumpliendo funciones de inspección y vigilancia de las instituciones de crédito y, posteriormente, de las de seguros. Con la nacionalización de la banca en 1982 y su posterior desincorporación en 1990, la renovada Comisión Nacional Bancaria adquirió facultades de supervisión sobre las sucursales de bancos extranje-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ralización del sistema financiero, que permitió la competencia tanto interna como externa, impuso la necesidad de contar con mejores organismos y procedimientos de supervisión, para medir en forma consolidada el estado en que se encuentran las instituciones en lo individual o formando parte de grupos financieros.[39] Por esta razón, en 1995, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (LCNBV) consolidó, en un solo órgano, las funciones que correspondían a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Valores. La Ley otorgó a la CNBV la figura de órgano desconcentrado de la SHCP, con autonomía técnica y facultades ejecutivas (CNBV, 1995: art. 1).

La CNBV nació con el objeto de supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras para procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar un sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, encaminado a la protección de los intereses del público. También le corresponde supervisar y regular a las personas físicas y morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero (CNBV, 1995: art. 2). La CNBV comprende en su esfera de atribuciones a todas las instituciones del sistema financiero con excepción del sector asegurador y afianzador, que se mantienen bajo la vigilancia de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) y las instituciones responsables de la protección de las pensiones y retiros, reguladas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar). "La importancia de la tareas de la CNBV se puso de manifiesto frente a la crisis financiera de los años 1994-1995, en los que se ga-

ros; se reforzaron sus atribuciones como órgano asesor de la Secretaría de Hacienda (SHCP); se aumentaron las multas administrativas que puede imponer y se le facultó para remover o suspender a los miembros del consejo de administración y al director general de los bancos, asimismo se le otorgaron innumerables atribuciones de decisión.

Por su parte, la Comisión Nacional de Valores (CNV) nació en 1946 como un organismo autónomo con facultades para aprobar el ofrecimiento de títulos y valores mexicanos; determinar, con sujeción a las leyes respectivas, los títulos y valores que pudieran adquirir las compañías de seguros como inversión de sus reservas; aprobar o vetar, en su caso, la inscripción en bolsa de títulos o valores; aprobar el ofrecimiento al público de valores no registrados en bolsa; entre otras. En síntesis, la CNV regularía el funcionamiento de la Bolsa de Valores de México. A partir de la década de los setenta, la CNV se fortaleció con la Ley del Mercado de Valores y se crearon nuevos instrumentos para facilitar el crecimiento del mercado de valores y su modernización en los años siguientes.

[39] Véase el portal de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en <*www.cnbv.gob.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

rantizaba en la ley (art.3) que la misión de la Comisión era garantizar que las instituciones financieras tuvieran la solvencia necesaria y que esto protegiera al público inversionista y ahorrador".[40] Desde ese momento se creyó firmemente en la necesidad de contar con un marco de reglas robusto que estableciera pautas mínimas de acción "prudencial" para la actuación de las instituciones del sector. "De esta manera, las tareas de la Comisión se bifurcan en dos ramas: la que establece las reglas y la que se encarga de su cumplimiento a partir del desempeño de funcionarios de la Comisión llamados supervisores. El resultado de estas acciones se materializa en el hecho de que se revisa el cumplimiento de lo establecido en las reglas, favoreciendo que, frente a cualquier tipo de incumplimiento, pueda quedar subsanado. Si esto no pudiera lograrse, la Comisión envía a las instituciones oficios de observaciones, de donde se pueden también derivar sanciones."[41]

Estructura

Para el cumplimiento de sus objetivos la CNBV cuenta con los siguientes órganos y unidades administrativas: Junta de Gobierno, Presidencia, vicepresidencias, Contraloría Interna, direcciones generales y unidades administrativas necesarias para cumplir con sus objetivos (CNBV, 2010). La Junta de Gobierno es un órgano integrado por 10 vocales (cinco de la SHCP, tres del Banco de México, uno de las comisiones nacionales de Seguros y Fianzas, y uno del Sistema de Ahorro para el Retiro), además del presidente de la Comisión, que lo es también de la Junta, y dos vicepresidentes de la propia Comisión que designa el presidente (CNBV, 1995: art. 11). La Junta de Gobierno vigila las labores de la Comisión (los nombramientos, presupuesto e informes) y decide sobre algunas acciones en materia financiera (relacionadas, sobre todo, con la intervención administrativa de las entidades financieras). La Junta se reúne por lo menos una vez cada dos meses.

El presidente de la CNBV es la máxima autoridad administrativa y es designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público. Para ser presidente se requiere cumplir con ciertos requisitos establecidos formal-

[40] Opinión recabada en la entrevista realizada a una funcionaria de la CNBV, el 13 de noviembre de 2008.

[41] Entrevista realizada a una funcionaria de la CNBV, 13 de noviembre 2008.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mente.[42] De esta forma, se asegura que el presidente cuente con conocimiento de la materia financiera y no tenga conflictos de interés al momento de ocupar su cargo. El presidente de la Comisión se auxilia de las vicepresidencias, direcciones generales y demás unidades administrativas para el cumplimiento de sus funciones. El organigrama actual contempla ocho vicepresidencias y 28 direcciones generales, cada una de las cuales corresponde con algún área de regulación financiera, de supervisión o de gestión administrativa de la propia Comisión. Bajo el supuesto de asegurar un alto grado de profesionalización, el personal de la CNBV de confianza, del nivel de enlace a director general, se rige por el servicio profesional de carrera.

Desempeño de la CNBV

Los programas y estrategias de la CNBV toman también su fundamento de la legislación secundaria aplicable y su desempeño se desdobla dentro de los marcos técnico-financieros que delimitan la actuación de las instituciones del sector. Esto quiere decir que la Comisión interviene para fomentar que se califique bien la cartera o para que los bancos cuenten con capital suficiente, parámetros que quedaron establecidos en convenciones internacionales, como la llamada Basilea II.[43] Sin embargo sigue existiendo déficit en el papel de la Comisión como organismo que coadyuve a fortalecer y hacer más competitivo el sistema financiero nacional, entre otras cosas debido a los límites que le impone su propio estatus jurídico, puesto que, al ser un órgano desconcentrado de la SHCP, no puede intervenir más allá de los límites de la política o políticas que establece dicha Secretaría. El resultado ha sido que la labor de la Comisión ha permitido avanzar de manera gradual en los aspectos que inciden en la dinámica de crecimiento del sistema en su conjunto, lo que a partir de 1994 se tradujo en un esfuerzo importante de

[42] Entre los requisitos para ser presidente están ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; haber ocupado, por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera; no desempeñar cargos de elección popular, ni ser accionista, consejero, funcionario, comisario, apoderado o agente de las entidades; no tener litigio pendiente con la Comisión; entre otros.

[43] Entrevista realizada a una funcionaria de la CNBV, el 13 de noviembre de 2008.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

homologación de reglas, entre los que se destacan el establecimiento de principios para la contabilidad de las instituciones y el de consejos para proponer medidas para la administración integral de riesgos y de auditoría que operan como una suerte de mecanismo de control en el que se revisan asuntos importantes como el hecho de autorizar créditos a personas relacionadas; esto es, tratar de evitar la concentración de créditos o diversificar el riesgo al evitar el otorgamiento de créditos a una sola persona. Estos comités favorecen decisiones sustentadas en un equilibrio de pesos y contrapesos entre las decisiones de los ejecutivos del más alto nivel (directores generales), el Consejo de Administración y los otros accionistas. En síntesis, la Comisión supervisa que los expedientes se integren conforme a las reglas. "Hay que decir, sin embargo, que existe una tensión que se presenta entre la política de fomento a la actividad económica y financiera vía créditos y la rigidez que pueden provocar las reglas. La Comisión introduce adecuaciones que pueden favorecer mayor flexibilidad, lo que sin duda resulta más sencillo en épocas de mayor estabilidad económica."[44] El universo de instituciones objeto de la regulación de la Comisión se integra con bancos, bancos de desarrollo, casas de bolsa, sociedades de inversión, cajas de ahorro y crédito popular, factorajes, almacenes generales de depósito, casas de cambio, agencias calificadoras y proveedoras de precios. Como se mencionó, el sector asegurador y afianzador se mantiene bajo la vigilancia de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) y las instituciones vinculadas con fondos de pensiones y retiro, bajo la Consar, lo que en opinión de una alta funcionara de la Comisión crea problemas de coordinación que podrían resolverse si las tres comisiones quedaran integradas en una sola.

Los recursos de la CNBV provienen en su parte sustantiva del presupuesto de la SHCP y, en una proporción menor, de las cuotas de las instituciones del sector. Se insiste en el hecho de que su plena autonomía estaría garantizada con un estatus jurídico distinto; esto es, que no tuviera un vínculo jerárquico tan estrecho respecto a la SHCP. Por otro lado, también limita su actuación la necesidad de adecuar su operación a reglas que fija la Cofemer cuyo propósito es mejorar la regulación, pero no siempre considera los objetivos de comisiones, como la Bancaria y de Valores, y provoca confusión al tener que atender tanto normas internas como externas.

Otros problemas que enfrenta la Comisión para avanzar en su operación más autónoma se vincula con la propuesta de incorporar a su personal

[44] Entrevista realizada a una funcionaria de la CNBV, el 13 de noviembre de 2008.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

al Servicio Profesional de Carrera, que al pretender la incorporación al sistema mediante exámenes de carácter muy general, obstaculiza, por un lado, la promoción de internos con mérito y experiencia, y, por el otro, la incorporación de funcionarios con el alto grado de especialización que se requiere para cumplir con las exigencias de las tareas.

CONCLUSIONES

En las últimas dos décadas, el Estado mexicano transformó sustancialmente su papel en la vida económica y como agente de desarrollo. De un Estado que intervenía en prácticamente la mayoría de las ramas económicas, se transitó a uno más acotado y comprometido, entonces, con la tarea de regular la libre competencia y, con ello, favorecer funciones de equilibrio macroeconómico. Estas nuevas funciones que el Estado adoptó fueron consecuencia directa del redimensionamiento que se llevó a cabo en el aparato gubernamental y del nuevo modelo económico que se implantó desde la década de los ochenta, orientado hacia la liberalización comercial.

Para asumir las nuevas funciones de regulación y vigilancia en un entorno de libre competencia se crearon o reformaron diversas dependencias o comisiones especializadas que han buscado atender y regular sectores específicos que se vinculan con actividades económicas o también para proteger a los ciudadanos de las asimetrías de información o riesgos del mercado.

El análisis hecho en este trabajo de algunas de esas comisiones reguladoras permitió identificar sus características y, en la medida de lo posible, elementos para valorar su desempeño. El cuadro 2.2 resume los principales hallazgos para cada uno de los aspectos que se estudiaron.

Con respecto a las funciones o atribuciones de las comisiones, éstas son muy variadas, debido a que cada una atiende un sector específico (de competencia económica, energético, financiero, entre otros); sin embargo, sus funciones pueden desdoblarse en preventivas, sancionadoras, correctivas y reguladoras. Del análisis se desprende que las comisiones estudiadas asumen funciones que, por una lado, parecen rebasar la naturaleza de las propiamente reguladoras, como un fin *per se*, para englobar algunas otras como las preventivas, lo que de manera por demás paradójica resta vigor a la regulación propiamente dicha. Otro aspecto que también arrojó el estudio es que, aunque sus funciones o atribuciones están normadas por las leyes que

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 2.2. Comisiones reguladoras

Ámbito	*Forma que adopta*	*Consecuencias*
1] Funciones o atribuciones de las comisiones	Preventivas, sancionadoras, correctivas o reguladoras.	En ocasiones no están delimitadas y diferenciadas con claridad.
2] Figura o régimen jurídico	Órgano desconcentrado o descentralizado. Autonomía técnica y operativa.	Limitada autonomía respecto a la dependencia sectorizada.
	Orgánicamente, la estructura corresponde con las funciones y líneas de acción de las comisiones.	Se cuenta con unidades y equipos de trabajo que responden a las necesidades de especialización.
3] Estructura	La dirección se concentra en algunos casos en órganos colegiados compuestos por comisionados, donde uno es el presidente. En el caso de la CNBV se cuenta con órganos o juntas que ejercen funciones de gobierno.	A pesar de los candados institucionales, persisten dudas respecto a la independencia de los comisionados que conforman los plenos.
	Servicio Profesional de Carrera aplica para los puestos de confianza. Personal directivo y de base no cuenta con una política específica de recursos humanos.	En el caso de las figuras directivas, como secretario ejecutivo, procurador o presidente, su autonomía puede ser aún más limitada.
		La profesionalización se da sólo en ciertos sectores, lo que ocasiona vacíos importantes.
4] Desempeño	La evaluación no siempre es sistemática ni mide resultados.	No se puede determinar la eficiencia de muchas de las comisiones.
	Vacíos legales o procesos judiciales afectan desempeño.	Largos procesos judiciales provocan que las decisiones de las comisiones pierdan validez y eficacia.
	Reducciones presupuestales no permiten llevar a cabo funciones y tareas, y menos ampliarlas.	Reducciones presupuestales afectan directamente la tarea reguladora de las comisiones.

Fuente: elaboración propia.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dieron lugar a la creación de las comisiones, en muchos casos no están delimitadas con claridad respecto a las que ejerce la dependencia sectorizada. Esto ocasiona que haya dobles ventanillas, traslapes o incluso que las comisiones se vuelvan órganos meramente consultivos y no decisorios.

En cuanto a la figura o régimen jurídico que las comisiones pueden adoptar, todas las analizadas tomaron la de órgano desconcentrado (Cofeco, Cofetel, CRE, CNBV), lo que, de acuerdo con la experiencia internacional, las sitúa como instituciones con autonomía relativa. Su estatus y ordenamientos jurídicos que les dieron forma las dotó de independencia técnica y operativa, lo que, si bien les ha permitido llevar a cabo tareas vinculadas con la investigación y asesoría, también las ha limitado para ejercer funciones de regulación, en términos punitivos y de sanción y no sólo preventivas, a pesar de contar con el grado de especialización necesario. De ahí que el análisis hecho en este capítulo permite afirmar que en muchos casos, siendo quizá el de la Cofetel el más representativo, la relativa autonomía se desdibuja, puesto que las dependencias centrales (Secretaría de Economía y Secretaría de Hacienda y Crédito Público) ejercen un importante control sobre estas comisiones, sea porque les dictan líneas generales de acción e intervienen de manera muy directa en su operación, o porque toman las decisiones relativas a los recursos presupuestales con los que cuentan. También ensombrece la nitidez de la operación de estas comisiones el hecho de que las empresas reguladas pueden llegar a ejercer presiones que las acaben limitando en sus decisiones. Esto ha dado lugar a severos cuestionamientos por parte de organismos internacionales, como la OCDE, que insisten en que debería otorgarse una autonomía real a estas comisiones, puesto que la figura jurídica de la que gozan no es garantía de su independencia.

Respecto a la estructura, el análisis arroja varias conclusiones. En primer lugar, se constató que es común que la estructura orgánica de las comisiones corresponda con sus funciones y líneas de acción. Lo anterior asegura que se cuente con unidades técnicas, administrativas o jurídicas que responden a las necesidades de especialización. De igual forma, en algunas comisiones (sobresalen los casos de la Cofeco y de la CRE) se trabaja por medio de equipos multidisciplinarios en los que se logra potenciar la especialidad requerida, aunque esta situación no es garantía para contrarrestar las limitaciones mencionadas.

En segundo lugar, al analizar los órganos directivos de las comisiones, como en los casos de la Cofeco, la Cofetel o la CRE, la dirección suele con-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

centrarse en plenos u órganos colegiados compuestos por comisionados, uno de los cuales ejerce la presidencia. Estos plenos emiten resoluciones respecto de su sector regulado y están conformados por comisionados expertos, nombrados por el Ejecutivo federal por periodos largos para protegerlos de presiones políticas. A pesar de estos candados institucionales, la investigación mostró que persisten dudas relativas a la independencia de los comisionados y, por lo tanto, a la imparcialidad de los plenos, por dos razones. Por un lado, existe evidencia de que los plenos o comisionados corren el riesgo de ser capturados por las empresas reguladas (esto debido también a que algunos comisionados han tenido o tienen una estrecha relación con los órganos centrales). Por otro lado, históricamente, y por lo menos en los casos de la Cofetel y la CRE, los comisionados guardan una relación muy cercana con el partido en el poder, habiendo ocupado cargos de elección o, incluso, dentro del mismo partido. En algunas otras comisiones, la función directiva, según se estudió, se concentra no en un Pleno, sino en una figura unipersonal, como la de presidente o secretario ejecutivo. En estos casos, también se busca asegurar su independencia frente a presiones políticas; no obstante, esto se dificulta por la relación tan cercana que la figura directiva guarda, en ocasiones, con el titular de la dependencia sectorizada. En la CNBV se intenta contrarrestar esta influencia mediante la participación de la Junta de Gobierno.

En tercer lugar, con respecto a la gestión de los recursos humanos, se tiene que la mayoría de las comisiones deben sujetarse al Servicio Profesional de Carrera, por lo que el personal de confianza se rige bajo este sistema. Sin embargo, existe un vacío importante, puesto que tanto los altos puestos directivos como el personal de base no cuentan con una política específica de recursos humanos.

En lo que se refiere al desempeño de las comisiones, este estudio mostró que, por un lado, no resulta fácil que tengan entre sus atribuciones tanto la de investigar como la de resolver; por momentos esta dualidad parece situarlas en la clásica disyuntiva entre juez y parte. Por otro, se encontró que sus evaluaciones no son resultado de una tarea sistemática. Algunas cuentan con indicadores de impacto, o al menos así lo señalan en sus informes o portales; sin embargo, muchas otras se limitan a presentar el número de acciones que realizan sin hacer referencia a su calidad y menos aún a sus consecuencias. Otro problema recurrente que ha afectado el desempeño de las comisiones se refiere a los vacíos legales y, tal como lo indica lo que ocurre en otros países, el hecho de que se tenga que

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

recurrir a procesos judiciales por parte de los regulados, que normalmente son muy largos y que terminan en los tribunales, entorpece y llega hasta a anular la tarea de los órganos reguladores. Esto es de especial relevancia en el caso de la Cofeco y de la Cofetel (aunque se presenta en la mayoría de las comisiones). Las cifras muestran que se registra un alto porcentaje de impugnaciones frente a sus resoluciones, lo que ha ocasionado que pierdan validez y eficacia. Los vacíos legales y la inexistencia, en muchos casos, de una evaluación sistemática de sus impactos también constituyen retos importantes para lograr fortalecerlas. Un último aspecto que afecta directamente el desempeño de las comisiones es el presupuestal. Como se vio, los presupuestos de casi la totalidad de ellas han disminuido drásticamente en los últimos años, obedeciendo a las directrices que marca la SHCP. Estas reducciones no sólo afectan directamente su tarea reguladora, sino que también ponen en peligro su propia supervivencia, impedidas para contratar más personal o para invertir en recursos de investigación o materiales, necesarios para mejorar su operación. Otro asunto que está en el centro del debate en relación con el desempeño de estas comisiones es el que tiene que ver con la neutralidad de sus integrantes, que repercute muy directamente en su falta de transparencia y rendición de cuentas. La opacidad respecto de lo que ocurre en ellas relacionada, por ejemplo, con el nivel salarial que tienen los comisionados o con las prestaciones de las que gozan.[45] Es igualmente conocido por todos que algunos de los comisionados, como se mencionó, no sólo tienen vínculos partidistas, sino que su posición ideológica corresponde a posturas que distan de ser coherentes con el modelo de Estado que deja de intervenir directamente para volverse un Estado regulador, tal como sucede en las democracias desarrolladas.[46]

En suma, el presente capítulo arranca con un título entre interrogantes debido a que puede concluirse que, en los últimos años, si bien ha aparecido en el andamiaje institucional del Estado un amplio abanico de comisiones reguladoras, sus diseños institucionales y su operación, al menos

[45] Los comisionados pueden alcanzar salarios equivalentes al de un subsecretario ($140 000.00 al mes) y tienen, en la mayoría de los casos, asignados dos vehículos (Núñez, 2008).

[46] Es el caso de uno de los actuales comisionados de la Cofeco, quien no cree más que en el mercado como agente regulador, lo que en la práctica estaría sugiriendo que las comisiones como la Cofeco no deberían existir, haciendo difícil su funcionamiento desde adentro (Núñez, 2008).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

normativamente, no necesariamente aseguran su independencia y, por ende, que cumplan por completo con sus objetivos, a pesar de contar con personal especializado. De ahí que pueda afirmarse que su desempeño muestra aún debilidades que impiden que el Estado asuma con plenitud su tarea reguladora, aunque al menos se le ha puesto en la vía de volverlo más eficiente, ya que debe operar conforme a presupuestos normativos y que tiene que reportar, aunque sea de manera formal, sus acciones por parte de los regulados; este tránsito se está logrando de manera lenta y gradual. Sin embargo, resultó evidente, que puesto que la regulación se ancla en muy buena medida en la normatividad, deber hacerse un importante esfuerzo en materia de desregulación para lograr acompasar la operación de la administración pública y sus dependencias, de manera más consistente y, por ende, eficiente.

REFERENCIAS

Aguilar, J.B., 2000. *La libre competencia.* México, Oxford University Press.

Aguilar, L.F., 2000a. La reforma del Estado mexicano, en J.L. Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México, El Colegio de México, pp. 137-176.

Aguilar, L.F., 2000b. Los retos actuales del Estado y de la administración pública en México, en J. Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México, El Colegio de México, pp. 125-136.

AWG (Advocacy Working Group), 2002. *Report: Advocacy and Competition Policy.* Nápoles.

Cárdenas, E., 1996. *La política económica en México 1950-1994.* México, El Colegio de México.

CNBV (Comisión Nacional Bancaria y de Valores), 1995. Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. México.

CNBV, 2010. Portal de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en <*www.cnbv.gob.mx*>.

CNN *Expansión.com,* 2008. Pugna SCT-Cofetel detiene licitaciones. 25 de agosto, en <*http://espanol.news.finance.yahoo.com/25082008/79/cnnexpansion-pugna-sct-cofetel-detiene-licitaciones.html*>.

Cofeco (Comisión Federal de Competencia), 1993. Ley Federal de Competencia Económica. México.

Cofeco, 2006. *Informe de Competencia Económica.* México.

Cofeco, 2010. Portal de la Comisión Federal de Competencia, en <*www.cfc.gob.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cofetel (Comisión Federal de Telecomunicaciones), 1999. Ley Federal de Telecomunicaciones, México.

Cofetel, 2005. Reglamento interno de la Cofetel. México.

Cofetel, 2010 Portal de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en <*www.cofetel.gob.mx* >.

CRE (Comisión Reguladora de Energía), 1995. Ley de la Comisión Reguladora de Energía. México.

CRE, 2010. Portal de la Comisión Reguladora de Energía, en <*www.cre.gob.mx*>.

DOF, *Diario Oficial de la Federación.* 1926. 8 de junio.

DOF, 1992. Ley Federal de Competencia Económica. 24 de diciembre, en <*http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfce/LFCE_orig_24dic92_ima.pdf*>.

DOF, 1996. Decreto por el cual se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones. México, 9 de agosto.

DOF, 2006. Ley Federal de Competencia Económica. Última reforma publicada el 21 de junio, en <*http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/104.pdf*>.

DOF, 2007. Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica. Última reforma publicada el 12 de octubre, en <*http://201.161.46.75/images/stories/normatividad/Reglamento%20de%20la%20LFCE_120ct2007.pdf*>.

Dussauge, M., 2008. Regulatory agencies in Mexico: Between independence and control. Londres (inédito).

Fernández Pérez, A., 2000. Introducción, en R. Tovar Landa (comp.), *Lecturas en regulación económica y política de competencia.* México, Instituto Tecnológico Autónomo de México-Porrúa, pp. 12-14.

Hurtado, S., 2001. Reforma de Estado: una incertidumbre llamada democracia, en C. Arteaga y S. Solís (coords.), *La política social en la transición.* México, UNAM-Plaza y Valdés, pp. 126-139.

Izquierdo, R., 1995. *Política hacendaria del desarrollo estabilizador 1958-1970.* México, Fondo de Cultura Económica.

Kliksberg, B. (comp.), 1994. *El rediseño del estado: una perspectiva internacional.* México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional de Administración Pública.

La Jornada, 2008. SCJN: inconstitucional, el nombramiento de González Abarca y Ruiz Vega en la Cofetel. 25 de junio.

LAEFME, 1950. Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. México.

LAPDVP, 1937. Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de Productos. México.

Levy, S., 1994. Notas sobre la nueva Ley Federal de Competencia Económica, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica.* México, UNAM, pp. 63-78.

LIT, 1941. Ley de la Industria de Transformación. México.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Loaeza, S., 2008. *Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria.* México. El Colegio de México (Jornadas, 153).

Majone, G., 1997. From the positive to the regulatory State: Causes and consequences of change in the mode of governance, *Journal of Public Policy* **17** (2): 139-167.

Majone, G., 1999. The regulatory State and its legitimacy problems, *Western European Politics* **22** (1): 1-24.

Mariscal, J., y E. Rivera, 2007. Regulación y competencia en las telecomunicaciones mexicanas. Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL.

Mariscal, J., y F. Ramírez, 2008. Retos para el desarrollo del sector de las telecomunicaciones. México (inédito).

Méndez, J.L. (comp.), 2000. *Lecturas básicas de administración y políticas públicas.* México, El Colegio de México.

Moreno, C., 1998. Autonomía institucional y regulación en México: el caso de la Comisión Reguladora de Energía. México, CIDE (Documento de trabajo 72).

Núñez, J., 2008. Entrevista personal (director de Vigilancia y Seguimiento, IFAI), agosto.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), 2002. *Public Sector Modernization: A New Agenda*. París.

OCDE, 2008. *Reforma regulatoria en México.* París.

Ortiz, A., 1998. *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época.* México, Fondo de Cultura Económica.

Pardo, M.C., 2009. *La modernización administrativa en México, 1940-2006.* México, El Colegio de México.

Pérez, E., 2005. Política y legislación de competencia en México. San Salvador (inédito).

Pérez, L., y R. Guerrero, 2002. *Derecho de la libre competencia.* México, Oxford University Press.

Pérez-Jácome, D., 2004a. El reto mexicano en materia de regulación del sector energético. México (inédito).

Pérez-Jácome, D., 2004b. Reporte de seguimiento de la reforma regulatoria en México: la Comisión Reguladora de Energía. México (inédito).

Pichardo, I., 2004. *Modernización administrativa: propuestas para una reforma inaplazable*. México, El Colegio Mexiquense-UNAM.

Pollit, Ch., y G. Bouckaert, 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis.* Oxford, Oxford University.

Prado, L., y L. Elizondo, 1998. El *Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica*. México, Informe anual de la Comisión Federal de Competencia.

Rose, J., G. Chaison y E. de la Garza, 2000. A comparative analysis of public sector restructuring in the U.S., Canada, Mexico, and the Caribbean, *Journal of Labor Research* **21** (4): 601-625.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Tovar, R., 2000. Competencia, interconexión y redes dominantes, en R. Tovar, *Lecturas en regulación económica y política de competencia.* México, Instituto Tecnológico Autónomo de México-Porrúa, pp. 15-55.

Williamson, J., 2004. A short history of the Washington consensus. Ponencia presentada en la conferencia From the Washington Consensus Towards a New Global Governance. Barcelona.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

EL COLEGIO DE MÉXICO
70 AÑOS 1940-2010

3
EL SISTEMA DE PARTIDOS

*Jean-François Prud'homme**

CONTENIDO

Introducción 122
La constitución del sistema de partidos moderno 123
Las relaciones entre los partidos 130
La negociación de las reglas electorales, 131; La competencia electoral, 134; Las relaciones partidistas en el proceso legislativo, 139
La institucionalización de los partidos 142
El Partido Acción Nacional, 145; El Partido de la Revolución Democrática, 149; El Partido Revolucionario Institucional, 151
Conclusión 154
Referencias 156

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*jfprud@colmex.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

Los estudios sobre el sistema de partidos mexicano contemporáneo suelen distinguir dos momentos fundamentales, tomando como base el grado de competitividad que lo ha caracterizado. Se dice que el momento de la transición democrática es un parteaguas que marca una ruptura entre el sistema de partido hegemónico propio a los años de dominio gubernamental del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el sistema más competitivo y plural que permitió en el año 2000 el acceso al gobierno de otro partido, el Partido Acción Nacional (PAN).

Sin negar la importancia del cambio cualitativo registrado en el sistema político durante la última década del siglo XX, este capítulo tiene por propósito explicar el funcionamiento del sistema de partido actual, no sólo a partir de la idea de ruptura, sino también desde la continuidad. Una aproximación cabal al análisis de la vida partidista mexicana obliga a identificar los elementos de continuidad y ruptura, y a examinar su peculiar combinación. Esa perspectiva permite comprender mejor algunas de las deficiencias que afectan el funcionamiento de nuestras instituciones democráticas. La idea central de este trabajo es que más allá del incremento de la competitividad y del pluralismo del sistema de partidos se ha consolidado una clase política interpartidista que tiene un interés en el mantenimiento del sistema como tal y que manifiesta un *esprit de corps* en el momento de reformar dicho sistema.

El capítulo está dividido en tres partes. La primera toma brevemente en consideración el proceso de constitución del sistema de partido moderno en México. La segunda examina el patrón de relaciones existente entre las principales formaciones políticas actuales. Y la última trata de la vida interna de los partidos.

El análisis se apoya en tres argumentos que recorren todo el capítulo. El primero busca mostrar cómo, desde la aprobación de la ley electoral de 1946 que crea el sistema de partidos moderno en México, la figura del partido ocupó un lugar central en la concepción jurídica de la representación política —a diferencia de otros sistemas nacionales en los cuales la representación política se concibe a partir de figuras jurídicas, como la del candidato. Esa concepción contribuyó a que, durante el largo proceso de negociación en torno a la reforma de las reglas de competencia electoral de 1989 a 1996, muchos de los elementos que habían favorecido al PRI como partido dominante terminaran beneficiando a los tres principales partidos mexicanos en su conjunto: el PRI, el PAN y el Partido de la Revolución Democrática

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

(PRD). En otros términos, el sistema se volvió más competitivo, pero tendió a propiciar un control oligopólico de la representación política.

El segundo argumento se deriva del primero. El sistema de partidos actual es, sin lugar a duda, más competitivo que antes. No obstante, en el momento de negociar los cambios en las reglas de la contienda electoral, los tres grandes partidos tienden a encontrar un interés común en el mantenimiento de su dominio sobre la competencia política. Así, el modelo de relaciones que se establece entre los grandes partidos está marcado por una doble lógica de competencia y complicidad.

El tercer argumento está relacionado con la vida interna de los partidos. De manera paradójica, esos partidos que gozan de condiciones jurídicas privilegiadas para asegurar su supervivencia tienden a presentar problemas de institucionalización en lo que se refiere a su vida organizativa. La protección externa que provee el marco jurídico electoral parece tener un efecto negativo sobre la capacidad de los partidos para dar soluciones estables y eficientes a sus problemas internos. Desde luego, la naturaleza de esos problemas cambian de una organización a otra, así como varían los retos a los cuales se enfrentan los partidos.

LA CONSTITUCIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS MODERNO

A lo largo del siglo XX mexicano, la idea de representación política ha sido estrechamente asociada al concepto de partido político. En sí, esa asociación no parece diferir del proceso de establecimiento de los sistemas políticos modernos, en donde los partidos constituyen el vehículo principal de la participación política (Huntington, 1968: 89-90). En el caso mexicano esa asociación se dio en un contexto en el que la idea de representación democrática expresaba más una aspiración que una realidad y el concepto de partido, más un instrumento de canalización de demandas y control institucional que de participación libre en la vida pública. Como consecuencia de ello, se idealizó el concepto de partido y se hizo de él la figura jurídica central de las leyes que norman la participación y representación políticas. Tanto en la época del predominio del PRI como en la posterior apertura del sistema de partidos, prevaleció una concepción de partidos políticos fuertes y altamente institucionalizados como garante de la estabilidad institucional y la participación ordenada y efectiva de la ciudadanía en la vida pública. Esa concepción prevaleció en la sucesión de reformas electorales que permitie-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ron en la última década del siglo XX la democratización de la vida política, conservando y fortaleciendo las disposiciones legales que protegían a las grandes organizaciones políticas establecidas. Sin embargo, el ritmo de institucionalización interna de dichas organización no ha correspondido con el alto grado de protección jurídica que les brinda la ley.

Si bien el periodo inmediatamente posterior a la Revolución mexicana atestiguó el surgimiento de una multiplicidad de partidos políticos, la mayoría de ellos estaba directamente relacionada con la acción de caudillos militares (Garrido, 1986: 43-47). Se interpreta comúnmente que el cambio de la política personalista de los hombres fuertes a la política institucional de los partidos se dio con la creación del Partido Nacional Revolucionario, en marzo de 1929, y se suelen citar las palabras del presidente Calles cuando propuso la creación de "un cuerpo político" que reuniera a "todos los elementos revolucionarios" para marcar esa inflexión en la vida pública (Garrido, 1986: 81).

Sin embargo, no fue sino hasta la promulgación de la reforma electoral de 1946, base jurídica del sistema de partidos moderno, cuando la correlación entre representación política y organizaciones partidistas quedó legalmente establecida.

La ley anterior, de 1918, permitía la existencia de candidaturas tanto partidistas como independientes. Los requisitos para la participación de los partidos en las elecciones eran mínimos: haber sido fundados por una asamblea de cien ciudadanos, haber elegido a una junta directiva, haber aprobado y dado a conocer un programa político y de gobierno, no llevar nombre o denominación religiosa, publicar por lo menos ocho ejemplares de un periódico de propaganda en los dos meses anteriores a las elecciones, registrar a sus candidatos en los plazos previstos por la ley y nombrar a representantes en las municipalidades en los tiempos previstos por la ley. En otras palabras, era muy fácil crear un partido político para participar en elecciones y la ley no alentaba la existencia de organizaciones partidistas estables y sólidamente constituidas.

En cuanto a los candidatos independientes, éstos gozaban de los mismos derechos que los candidatos de partido, a condición de que contaran con el apoyo de cincuenta electores del distrito, publicaran un programa político formal y respetaran los plazos relativos a la inscripción de candidaturas y de designación de representantes.[1]

[1] El texto de la ley se encuentra en García Orozco (1988: 225-237).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La ley de 1946 limitó la presentación de candidaturas a los partidos políticos, desapareciendo la posibilidad de las candidaturas independientes y obligó a esas organizaciones a solicitar su registro ante la Secretaría de Gobernación y a satisfacer requisitos más estrictos para conseguirlo, uno de los cuales era contar con 30 000 miembros distribuidos en, por lo menos, dos terceras partes de los estados (García Orozco, 1988: 242-253). De esta manera, las organizaciones partidistas se volvían el único vehículo de la representación política. Su reconocimiento estaba sometido a la satisfacción de una serie de requisitos cuya aprobación dependía del gobierno que, si bien admitía la existencia de partidos de oposición, contaba con instrumentos para controlar su naturaleza y tamaño. Esas disposiciones tenían también el efecto de otorgarle una dimensión nacional al sistema de partidos. Todos esos elementos, a los cuales hay que agregar la ya existente disposición constitucional que prohibía la reelección consecutiva para cargos públicos, crearon un dispositivo legal propicio a la existencia de partidos fuertes, aun si en los hechos, durante años, el ejercicio del poder pasaba por otras vías, al ser muy bajo el grado de pluralismo y competitividad del sistema de partidos. Muchos politólogos identifican estas disposiciones legales como la base del dispositivo que permitió la consolidación de la hegemonía del PRI hasta finales de los años ochenta (Molinar Horcasitas, 1991: 39). Con ellas, el PRI se aseguraba de ganar las elecciones por un amplio margen, a la vez que permitía un cierto grado de competencia controlada y controlable, y garantizaba la presencia de partidos de oposición, así como una imagen de pluralismo, aunque fuera limitado. La necesidad de satisfacer una serie de requisitos para conseguir el registro como partido creaba un vínculo de obligación de las dirigencias partidistas con el gobierno.

Más allá del uso que dio el gobierno a dichas disposiciones, es importante subrayar la concepción subyacente del papel que desempeñarán los partidos en la vida política institucional del país. En la exposición de motivos de la iniciativa que mandaba el Poder Ejecutivo al Congreso se estipulaba que: "Al reglamentar la existencia y actuación de los partidos políticos se ha propuesto que éstos, en lugar de ser centros ocasionales de inquietud y agitación estéril, sean verdaderas instituciones de educación política de nuestro pueblo" (*DD*, 1945). A lo largo de los debates, los diputados que intervenían a favor de la iniciativa presidencial asociaban la noción de partido a ideas de estabilidad, institucionalidad y educación del pueblo en una democracia incipiente.[2] Los

[2] He documentado el contenido de esos debates en Prud'homme (2001: 159-166).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

partidos imaginados por los diputados y el Poder Ejecutivo se ubicaban más cerca del Estado que de la sociedad y su concepción tenía poco que ver con la realidad de la vida asociativa nacional. Sin embargo, prevalecía la idea que algún día, cuando los valores democráticos hubieran madurado en la sociedad, esos partidos iban a desarrollar plenamente su vocación de canales de participación democrática. Esa concepción quedó anclada con profundidad en la percepción de los legisladores cuando se presentaba el momento de reformar la ley electoral y oxigenar un modelo de representación que proveía pocos alicientes para la participación de los partidos de oposición. Pues, el bajo grado de competitividad del sistema de partidos y la dificultad de hacerse de cargos de elección popular provocaban crisis recurrentes en los partidos de oposición y amenazaban la supervivencia del modelo.

Así, a principios de la década de 1960, ante una fuerte crisis en el seno del PAN y una propuesta del Partido Popular Socialista (PPS), sometido a presiones internas para dejar de participar en elecciones inequitativas que no garantizaban sus triunfos, se negoció una reforma que propició una mayor representación de los partidos de oposición. Se creó la figura de los "diputados de partido", que permitía a la oposición incrementar su número de diputados en función del porcentaje de votos conseguidos en toda la nación en las elecciones legislativas (Lujambio y Marbán Laborde, 1997). Esta solución al problema de la escasa representación de la oposición no modificaba las condiciones de competencia, pero sí utilizaba la figura del partido para incrementar los alicientes a la participación dentro del marco jurídico establecido.

En esta ocasión, también, llama la atención la manera en que el Poder Legislativo vinculó en la exposición de motivos de la iniciativa de ley el concepto de partido a una idea de participación política ordenada, estable y responsable: "Para canalizar la estabilidad orgánica de que México disfruta, será un factor importante la mejor canalización, por cauces legales, de las fuerzas cívicas, en particular las minoritarias y muy principalmente, las que estando agrupadas en partidos políticos nacionales, actúan orgánicamente y no en forma dispersa, cuando no anárquica" (*DD*, 1966). La obligación de los partidos de oposición reconocidos con el sistema de representación del momento se expresaba en la noción de corresponsabilidad, idea que será reiterada en reformas posteriores. Como bien lo expresó en ese momento el diputado Jesús Reyes Heroles: "un gobierno representativo se dispone a compartir la responsabilidad gubernamental con quienes representan a las minorías. Los partidos de oposición tendrán la oportunidad de ser corresponsales en la función de gobierno" (*DD*, 1962).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Vale mencionar que, en ese momento, la oposición interpretó también la reforma como un reconocimiento a la importancia de los partidos políticos de oposición. Así, el diputado Carlos Chavira Becerra, del PAN, afirmaba que: "En caso de ser aprobada, por primera vez en nuestra historia jurídica quedaron incluidos los partidos de oposición en un texto constitucional mexicano. Con ello se reconocerá en nuestro sistema constitucional, en forma expresa, la necesidad orgánica de la existencia de distintos partidos políticos para que pueda alcanzar un funcionamiento real y adecuado de las estructuras democráticas consignadas en la Constitución" (*DD*, 1962). Cabe resaltar que, más allá de las diferencias asociadas a las posiciones de gobierno y oposición, se perfilaba una coincidencia en torno al papel de los partidos políticos como canal principal de la participación política.

Esa concepción se vio reforzada años después, cuando la reforma electoral de 1977 permitió la ampliación del espectro de la representación política. Dicha reforma electoral también se dio en un contexto de crisis de participación. Por un lado, se buscaba integrar a las fuerzas de izquierda, tentadas en esa época por estrategias políticas antisistema y, por el otro, había que alentar de nuevo las tendencias participacionistas en un Partido Acción Nacional presa de presiones internas abstencionistas; como es sabido, en la elección de 1976, el PAN no presentó contrincante al candidato presidencial del PRI (Becerra *et al.*, 2000: 77-84).

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 fue parte de un paquete de medidas legislativas conocidas con el nombre de Reforma Política. En materia electoral, esas medidas hicieron de los partidos políticos "entidades de interés público", ampliaron sus prerrogativas, dándoles facilidades para hacer proselitismo, introdujeron un sistema de representación mixta —de mayoría simple y proporcional— en la Cámara de Diputados, duplicaron el número de diputaciones —300 de representación mayoritaria y 100 de proporcional—, permitieron el ingreso de nuevos partidos a la competencia electoral y devolvieron a la Suprema Corte de Justicia el poder de investigar asuntos electorales. La nueva ley daba también más atribuciones a la Comisión Federal Electoral.

Para muchos autores, reconocer constitucionalmente a los partidos como entidades de interés público expresaba por parte de los legisladores una voluntad de "crear y generar un sistema de partidos" (Becerra *et al.*, 2000: 82). En efecto, esa decisión venía a reafirmar y consolidar la tendencia comenzada en 1946, que hacía de los partidos el único medio por el cual se accedía a la representación política. Visto de manera retrospectiva,

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ese reconocimiento constitucional de los partidos como entidades de interés público constituyó la piedra angular de todo un dispositivo legal que terminaría, al filo de sucesivas reformas electorales, asegurándoles sólidas condiciones de existencia. Como bien lo expresaba el dictamen de las comisiones unidas de Estudios Legislativos y primera de Puntos Constitucionales, presentado el 18 de octubre de 1977, ese reconocimiento "implica la obligación para el Estado de asegurar las condiciones para que [los partidos] se desarrollen" (*DD*, 1977). En ese momento, más allá de las garantías legales, las obligaciones del Estado se limitaron a algunas prerrogativas de los partidos, que les permitían tener tiempos permanentes en la radio y la televisión, carteles y folletos para las campañas, acceso a espacios públicos para realizar actos de propaganda, apoyos para realizar sus tareas editoriales, así como una serie de exenciones de pago de impuestos y derechos. Sin embargo, esas primeras prerrogativas constituirían el antecedente de una serie de apoyos estatales a los partidos políticos, que culminaría casi veinte años después en el establecimiento de un generoso sistema de financiamiento público a dichas organizaciones.

La introducción de la representación proporcional en sustitución de la figura de "diputados de partido" existente vino también a crear alicientes para fortalecer el peso de los aparatos partidistas. La fórmula de representación mixta que fue aprobada reservaba una cuota de 100 escaños a los partidos que no hubieran obtenido un mínimo de sesenta diputados por la vía de mayoría simple. En los hechos, la parte proporcional de la fórmula mixta de representación quedaba reservada a los partidos de oposición, pues el PRI era el único partido que podía aspirar realistamente a alcanzar el umbral de los sesenta diputados de mayoría. Así, para los candidatos de oposición, tanto de los existentes como de los que se iban a crear después de la adopción de la ley, la vía para tener acceso a cargos legislativos no sólo pasaba por la asociación a un partido con registro, sino también por la incorporación a las listas de representación proporcional propuestas por las dirigencias partidistas.

Esta fórmula de acceso a la representación política, que duró hasta la reforma de 1986, la cual amplió el número de diputados de representación proporcional a 200 y permitió virtualmente el acceso del PRI a ella, tuvo por efecto asociar la consolidación de las carreras de los políticos de oposición con su cercanía a sus respectivas dirigencias partidistas, pues la inmensa mayoría de los diputados de oposición accedían al Congreso por la vía proporcional. Si bien esa medida tuvo efectos limitados en cuanto a la institucio-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nalización de la mayoría de los partidos de oposición, no se puede negar que contribuyó a crear una clase política de oposición con interés en las actividades de las cúpulas partidistas.

Así, la reforma política de 1977, más allá de sus méritos propios en términos de ampliación de la representación y el pluralismo, vino a confirmar el papel central asignado a los partidos políticos en el dispositivo electoral mexicano. No sólo los partidos con registro constituían la única vía de acceso a la representación política, sino que su reconocimiento como entidades de interés público dio pie a que, más adelante, con la paulatina democratización del sistema político se construyera en torno a ellos una serie de disposiciones garantes de la supervivencia de los más establecidos.

En esta sección traté de mostrar cómo una serie de decisiones inspiradas en una concepción idealizada de la participación y las organizaciones políticas, así como producidas por los imperativos de ajuste periódico de un sistema de pluralismo limitado, hicieron que, poco a poco, los partidos políticos pasaran a ocupar un lugar central en el andamiaje jurídico electoral. En su origen, se trataba de mantener el control casi absoluto del PRI sobre el sistema político, a la vez que se creaban alicientes para que las fuerzas de oposición aceptaran participar en el sistema político formal en una situación de "minorías", para retomar una expresión de los legisladores de la época.

La fórmula del partido con registro, es decir, autorizado, garantizaba hasta cierto punto un control sobre el comportamiento de sus integrantes. A la vez, la debilidad de las fuerzas de oposición obligaba a que el Estado les proporcionara recursos para garantizar su sobrevivencia y para mantener un mínimo de expectativas en cuanto a los resultados de su participación en el sistema político formal. Por más que el PAN se haya opuesto de 1977 a 1989 a que el Estado apoyará con recursos a los partidos políticos, se puede afirmar que el modelo de relación entre Estado y partidos políticos ya estaba bien implantado y aceptado en la década de los ochenta. Es interesante notar que ese modelo serviría de base para la democratización del sistema político. Permitiría pasar de una situación de "partido de Estado" a un "Estado de partidos". Si es cierto que, a diferencia del PRI y de algunos pequeños partidos, no todos tenían su origen en el Estado, no cabe duda de que su consolidación y su capacidad de competir exitosamente iba a depender cada vez más del Estado mexicano.[3] Desde luego, faltaba hacer

[3] Esa situación es compatible con el carácter jacobino del Estado mexicano que propone Soledad Loaeza en su contribución a este volumen.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

que el modelo fuera más competitivo, equitativo y transparente. Veremos en la próxima sección cómo eso se logró, después de muchos enfrentamientos y negociaciones entre fuerzas políticas, a la vez que se consolidaba el modelo de participación centrado en los partidos.

LAS RELACIONES ENTRE LOS PARTIDOS

Después de la elección presidencial de 1988 y de las protestas a que dio lugar, empezó un ciclo largo de negociaciones entre partidos para reformar la legislación electoral en el país.[4] Ese proceso se caracterizó por darse dentro de los límites del sistema político formal y ser llevado por los partidos políticos existentes. Fue un proceso gradual, aunque breve (ocho años), en el cual las movilizaciones sociales reales o virtuales influyeron en la capacidad de negociación de los partidos. Las protestas contra el fraude en las elecciones federales de 1988, las movilizaciones postelectorales en varias elecciones estatales (Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí y Tabasco, entre otras) y la sublevación neozapatista en Chiapas constituyeron los principales movimientos que crearon retos a la gobernabilidad y obligaron a la apertura de negociaciones en torno a las condiciones de la competencia electoral. Se dio un ciclo en el cual alternaron sucesivamente elecciones, protestas, reformas y, de nuevo, elecciones, protestas y reformas, hasta que en 1996 se alcanzó un equilibrio en el cual las principales demandas de los grandes partidos de oposición fueron incluidas en la Constitución y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la vez que el PRI obtuvo las garantías necesarias para confiar en competir exitosamente en el nuevo sistema de partidos (Prud'homme, 1998).

Después de esa serie de negociaciones, el sistema de partido hegemónico, que se había consolidado desde 1946, se transformó en un sistema competitivo, más equitativo y plural, dominado por tres grandes fuerzas políticas: el PRI, el PAN y el PRD, acompañadas por algunos partidos de menor importancia. Las relaciones entre esas fuerzas políticas se caracterizaron por ser una mezcla de cooperación, competencia y confrontación, dependiendo de las áreas de interacción consideradas. En esta sección examinaré tres de

[4] Para un recuento más detallado de los mecanismos de interlocución entre los partidos y el gobierno en cada reforma electoral remito al lector al texto de Jacqueline Peschard en este volumen.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

esas áreas: la negociación de las reglas del juego, las contiendas electorales y las actividades legislativas.

La negociación de las reglas electorales

Si bien el ciclo de reformas que se abre en 1989 logró la transformación de un sistema de partidos semicompetitivo en uno competitivo, esa transformación cualitativa se dio conservando disposiciones heredadas del pasado que conforman una tradición propiamente mexicana en cuanto a la configuración de un sistema electoral en el cual los partidos ocupan un lugar central. Esas disposiciones son el resultado de la combinación de dos fenómenos: la existencia previa de un referente a un sistema de partidos ideal que nunca funcionó como tal, pero que marcó el imaginario de la clase política, y la vía trazada por una sucesión de negociaciones en torno a la legislación electoral entre los partidos de oposición y el gobierno (el *dependency path* de los institucionalistas) que caracterizó el camino mexicano hacia la democracia.

Esa combinación hizo que, curiosamente, entre autoritarismo y democratización se elaboraran reglas institucionales favorables a la consolidación de un número reducido de agrupaciones políticas con condiciones de existencia privilegiadas. Si las élites partidistas supieron o no sacar provecho de dichas condiciones es otra cuestión. Sin embargo, se fue fortaleciendo un sistema de partidos con tres grandes partidos nacionales (PRI, PAN y PRD), centralizados en su modelo organizativo, que eran reconocidos constitucionalmente como "entidades de interés público" y obligados a tener un cierto perfil programático. Paradójicamente, más allá de las numerosas diferencias existentes entre esos partidos, prevaleció un *esprit de corps* explícito o tácito cuando vino el momento de tocar las disposiciones legislativas establecidas que constituyen el pilar de ese peculiar sistema de partidos.

Esas disposiciones están asociadas a los siguientes aspectos de la legislación:

a] La vinculación obligada entre postulación de candidaturas a cargos de elección popular y aval de un partido político con registro ha procurado a los grandes partidos establecidos un virtual control oligopólico sobre la representación política. En la ley de 1946 la prohibición de candidaturas independientes tenía por objetivo elevar el costo de la disidencia partidista

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

y establecer un control sobre la representación política. Mediante la obligación para los partidos políticos de contar con un registro oficial otorgado por la Secretaría de Gobernación y la vinculación requirida entre candidatura y postulación partidista, el Poder Ejecutivo establecía un sólido instrumento de control sobre el despliegue de las ambiciones políticas. No es de sorprender que la reintroducción de la figura de las candidaturas independientes no fuera propuesta por ningún partido político nacional en las varias rondas de reformas a las leyes electorales, hasta que en diciembre de 2009 fue incluida en la iniciativa de reforma política del Poder Ejecutivo. Pero aun en ese momento, con la excepción del partido del Presidente, Acción Nacional, los demás partidos se opusieron a ese aspecto de la reforma. En la actualidad, esta disposición tiende a hacer de los grandes partidos políticos el canal privilegiado de acceso a cargos electivos por la vía de la candidatura directa o, hasta la reforma electoral de 2007, por la vía de la coalición, mediante la cual las nuevas y pequeñas formaciones políticas buscaban atar su suerte a la de los primeros para conseguir el umbral necesario de votos para conservar su registro y tener acceso a la representación en el Congreso.

b] El requisito de tener una amplia presencia a lo largo de la República —combinado con la necesidad de reunir un número respetable de simpatizantes— para conseguir el registro ha contribuido a hacer de los partidos organizaciones nacionales. Si bien es cierto que el PRI es el único partido que cuenta con una sólida organización en todo el territorio nacional, la figura de los "partidos nacionales" dificulta el surgimiento de fuerzas políticas que cuentan sólo con una concentración regional de apoyos. Es una disposición que fue introducida en la ley de 1946 y respondía entonces a la voluntad expresada a finales de los años veinte, con la creación del antecesor del PRI, el Partido Nacional Revolucionario, de poner fin a la fragmentación de la vida política nacional en una miríada de cacicazgos regionales. Los requisitos para acreditar presencia nacional han variado a lo largo del tiempo. En la actualidad se exige que al solicitar su registro los partidos acrediten 3 000 afiliados en 20 estados o 300 en 200 distritos electorales. Este condicionamiento favoreció un modelo de expansión de los partidos que va del centro a la periferia y obliga también a que las expresiones locales de la política sean tamizadas por el filtro del sistema nacional de partidos. Con frecuencia, las élites que compiten por cargos locales de elección popular terminan pactando con las dirigencias partidistas nacionales para competir bajo las siglas de un "partido nacional". Hasta la fecha, el carácter nacional

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

del sistema de partidos no ha sido cuestionado por los principales partidos políticos.

c] Desde 1946, la ley electoral precisa una serie de características organizativas de los partidos que ha tenido un efecto sobre la configuración interna y la institucionalización de dichas organizaciones. Es un modelo que ha favorecido la centralización del poder en manos de las autoridades de las grandes formaciones políticas, dando lugar a agrupaciones partidistas en las cuales la actividad tiende a concentrarse en las cúpulas. Si a ello agregamos la prohibición constitucional de la reelección consecutiva de, entre otros, los diputados y senadores, encontramos otro elemento que acrecienta el control de las dirigencias partidistas sobre las carreras políticas de sus afiliados. Si bien se han presentado varias iniciativas de reforma con el propósito de permitir la reelección consecutiva a ciertos cargos públicos, hasta la fecha no han logrado siquiera ser sometidas a votación en el Congreso.

d] La debilidad financiera de los partidos de oposición en un sistema de competencia que no les favorecía, así como la existencia de una frontera poco clara entre el erario público y el del partido gobernante llevaron a la adopción, mediante la negociación entre las partes interesadas, de un sistema cada vez más generoso y caro de financiación pública. El modelo consagra la fórmula de la reforma constitucional de 1977 al efecto de que los partidos políticos son "entidades de interés público". El resultado de esas disposiciones es que desde la reforma electoral de 1996 los partidos políticos con registro son, en dos palabras, partidos ricos. En las elecciones federales de 2006 (presidencial y legislativas), el conjunto de los partidos registrados recibió la cantidad de 4 286 751 227.46 pesos para cubrir sus actividades ordinarias y específicas, así como sus gastos de campaña. Si bien la reforma electoral de 2007-2008 introdujo elementos que frenan el crecimiento de la bolsa de financiamiento público por la vía de reducir la duración y de los topes de campaña, el sistema sigue siendo muy generoso. No hay indicios de que los partidos estén dispuestos a reducir sustancialmente el monto de sus recursos públicos.

e] La reforma electoral de 2007-2008 fue una respuesta al clima de desconfianza creado en torno a la elección presidencial de 2006 y logró incorporar viejas demandas que contribuyen a incrementar la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas en los comicios. Sin embargo, a pesar de la incorporación de esos elementos que mejoran el funcionamiento de la gobernanza electoral, dicha reforma dejó la percepción que la au-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tonomía de la máxima autoridad electoral, el Instituto Federal Electoral (IFE), dependía de la buena voluntad de los partidos. En efecto, las decisiones de renovar de manera escalonada el Consejo General de dicha institución, sustituyendo a la mayoría de los consejeros electorales que habían sido encargados de la organización y supervisión de la polémica elección de 2006 antes del fin de su mandato, así como de crear una Contraloría General del IFE, cuya cabeza sería nombrada por el Congreso, fueron interpretadas como un intento de los partidos políticos para limitar el margen de acción de la autoridad electoral y "castigarla" por el manejo de la elección presidencial de 2006.[5]

Esa serie de acuerdos con frecuencia tácitos en torno a elementos inalterables de la legislación electoral manifiesta un peculiar *esprit de corps* en el seno de una clase política que sin embargo, como lo veremos más adelante, en ocasiones alcanza un alto grado de polarización ideológica cuando se trata de debatir ciertos aspectos de la política pública. Esos acuerdos han tenido por lo menos dos efectos visibles: dificultar el surgimiento de alguna alternativa que pudiera representar una competencia sólida para los tres grandes partidos y fortalecer un modelo de representación centrado en un ideal de partidos fuertes con un sólido apoyo estatal. Llama la atención que, más allá de los cambios esenciales que permitieron el paso de un sistema autoritario a un sistema democrático, las negociaciones interpartidistas de la transición han favorecido una redistribución de privilegios que habían sido pensados en épocas anteriores para asegurar el predomino del PRI. A la vez, esas disposiciones crean condiciones para la existencia de partidos altamente institucionalizados. Veremos más adelante que la realidad es paradójicamente distinta.

La competencia electoral

El resultado más notorio de las negociaciones en torno a la legislación electoral se pudo apreciar no sólo en materia de equidad, transparencia y confiabilidad en los comicios, sino también en el aumento de la competitividad del sistema de partidos.

[5] Para más información sobre los cambios legislativos en la materia véase IFE (2008: 84 y 98-105).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 3.1. Tendencias electorales, 1988-2009

	1988	*1991*	*1994*	*1997*	*2000*	*2003*	*2006*	*2009*
PAN	17.17	16.17	24.97	25.85	38.23	30.72	33.38	30.72
PRI	48.84	58.87	48.58	37.99	36.92	36.78	28.2	37.12
PRD	27.8	7.92	16.11	24.97	18.68	17.61	28.98	12.2
Otros	6.19	17.04	10.34	11.19	6.17	14.89	9.44	19.96

Fuente: IFE, 2009.

De manera paulatina y casi constante, el PRI vio disminuir su porcentaje de votos. Si en 1979, 1982 y 1985 el PRI captaba todavía más de 65% de los votos en las elecciones legislativas y su más cercano contendiente, el PAN, apenas 16% del sufragio, en 1988, el PRI pasó debajo del umbral de 50%.[6] Los pequeños partidos agrupados bajo la coalición electoral del Frente Democrático Nacional en apoyo a la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas recibieron casi 28% de los votos, abriendo un flanco a la izquierda del partido gobernante.

A pesar de una recuperación en las elecciones legislativas de 1991, la proporción de votos del PRI disminuyó de manera constante hasta alcanzar 28% en 2006. Es interesante constatar que esa disminución no se tradujo en un crecimiento lineal de la proporción de votos a favor de un solo partido de oposición. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) conoció una suerte electoral más irregular, marcada por el efecto de arrastre de candidatos con un alto nivel de popularidad, la distribución de votos entre socios de las coaliciones electorales formadas en elecciones específicas y los efectos negativos de sus conflictos internos sobre el electorado: su grado de apoyo ha variado entre 8 y 29%. Acción Nacional, por su parte, después de mantenerse en casi 25% en 1994 y 1997 y de conquistar 38% del sufragio en 2000, logró estabilizar su proporción de apoyos en alrededor de 30 por ciento.

Esas tendencias confirman el incremento de competitividad del sistema de partidos. De hecho, desde 1997 ningún partido ha logrado asegurar la mayoría en el Congreso. Si a las tendencias descritas arriba agregamos la recuperación impresionante del PRI en las elecciones legislativas de 2009 y la caída también pronunciada del PRD, tenemos un cuadro de alta competitividad en el que los electores parecen comportarse en función de su apre-

[6] El lector encontrará interpretaciones recientes del declive electoral del PRI en Green (2007) y Magaloni (2006).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ciación del desempeño de los partidos, utilizando el voto como instrumento de premiación y castigo.

Esa nueva competitividad se vio marcada desde 1994 hasta 2006 por una concentración de alrededor de 90% de los votos en manos de los tres grandes partidos (PAN, PRI, PRD). Pero esa tendencia se modificó en las elecciones legislativas de 2009 gracias al incremento de los votos del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), del Partido del Trabajo (PT) y de Convergencia. Cabe subrayar que en el caso de estos dos últimos partidos, el incremento en su porcentaje de votos se debió a problemas internos del PRD. En efecto, su candidato a la elección presidencial de 2006, Andrés Manuel López Obrador, decidió llamar a votar por candidatos de estos dos partidos en razón de su desacuerdo con la dirigencia en turno de su propio partido. Queda por explicar el repunte del voto a favor del PVEM, que puede ser interpretado como un voto de protesta contra los grandes partidos.

Haciendo excepción de los resultados de las elecciones legislativas de 2009, se observa que la nueva competitividad del sistema de partidos tiende a ser un asunto que corresponde principalmente al PAN, al PRD y al PRI. Por lo tanto, el sistema de partidos es multipartidista con dominancia de los tres mayores. En ese sentido, las características de la competencia electoral hacen eco a la lógica de la negociación de las reglas del juego evocada en el apartado anterior.

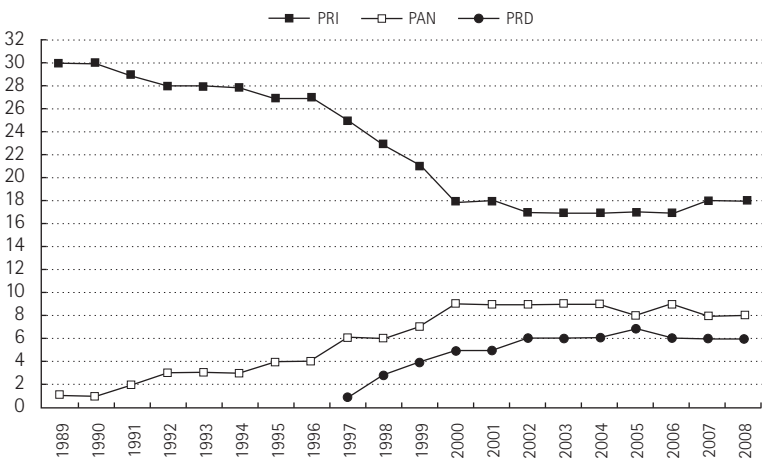
En cuanto a la mayoría de los pequeños partidos, su estrategia hasta la reforma electoral de 2007, que cambió las disposiciones para la distribución de los votos conseguidos en coalición, consistió en competir coaligados con uno de los tres grandes partidos establecidos. En efecto, la ley permitía que, mediante la firma de un convenio, se transfiriera un porcentaje predeterminado de votos entre socios de una coalición. De esta manera, al formar una coalición electoral esos pequeños partidos se aseguraban de conseguir 2% de los votos necesarios para tener representación en el Congreso y conservar su registro. El caso del PVEM, que se alió sucesivamente con el PAN y el PRI en 2000 y 2003, ilustra bien el recurso a esa estrategia. La reforma de 2007-2008 modificó los parámetros para la formación de coaliciones, obligando al elector a marcar explícitamente su preferencia por un solo socio en las coaliciones. Hemos visto, líneas arriba, cómo las circunstancias particulares de las elecciones legislativas de 2009 parecen haber salvado a los pequeños partidos de los efectos adversos de la modificación a la ley.

Si bien las disposiciones de la ley electoral tienden a nacionalizar los conflictos políticos regionales o locales, canalizándolos y reconvirtiéndolos

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

en el sistema de partidos nacional, durante los primeros años de la transición ese sistema nacional pareció esconder la existencia de dos subsistemas bipartidistas, en el cual el PRI operaba alternadamente como eje de confrontación en ciertos estados con el PAN y en otros con el PRD. Esa situación se modificó en 2006, al incrementarse los distritos en los cuales el PAN y el PRD constituyen las dos primeras fuerzas políticas (Prud'homme, 2010: 59).

El incremento de la competitividad y la consecuente ampliación del pluralismo pueden también ser apreciadas en los niveles estatales y locales del sistema político. No fue sino hasta 1989, con la victoria del candidato panista a gobernador en Baja California, Ernesto Ruffo, cuando un partido de oposición pudo acceder al poder en un estado por la vía electoral (gráfica 3.1). Sin embargo, en 2000 el PAN ya gobernaba nueve estados y el PRD, cinco, incluyendo el muy importante Distrito Federal. Esa tendencia se estabilizó a lo largo de la década siguiente, lo que contribuyó no sólo a la diversificación partidista en el ejercicio de responsabilidades gubernamentales, sino también a la reactivación de relaciones federales que habían sido hasta entonces un mito constitucional más que una práctica real. La misma tendencia puede ser observada en cuanto al signo político de los gobiernos municipales: en 1983, 2 298 municipios eran gobernados por el PRI, 36 por el PAN y 29 por otros partidos o coaliciones; en 2007, el PRI controlaba



Fuente: tomada del capítulo de Mauricio Merino en este volumen (gráfica 12.4).

Gráfica 3.1. Número de gubernaturas por partido político, 1989-2008.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

1 103 municipios, el PAN 465, el PRD 337 y 113 gobiernos municipales estaban en manos de otros partidos o coaliciones.[7]

En cuanto a la dinámica de vinculación entre los distintos ámbitos territoriales del sistema de partidos mexicano, cabe resaltar la manera en la que el sistema de partidos nacionaliza las luchas regionales y locales por el poder. Si bien los tres grandes partidos tienen en grado distinto estructuras organizativas en el conjunto del territorio nacional (con una presencia más extendida y sólida del aparato del PRI), es usual que terminen cooptando élites locales en conflicto. Por ello, el PAN y el PRD se han beneficiado de las rupturas internas del PRI en algunos estados (Chiapas, Michoacán, Tlaxcala y Zacatecas para el PRD; Veracruz para el PAN).

De la misma manera, la lógica de formación de coaliciones en los niveles estatales y locales desafía la lógica de las relaciones establecidas entre partidos a escala nacional, aun si la formación de esas coaliciones suele ser objeto de la aprobación de las dirigencias nacionales de los partidos. La formación de coaliciones entre el PAN y el PRD para derrotar al PRI en las elecciones para gobernador de 2010 en varios estados (Durango, Puebla, Oaxaca e Hidalgo, entre otros) se inscribe en esa dinámica en apariencia contradictoria, considerando el alto grado de polarización que prevaleció entre dichas formaciones políticas en los primeros años del gobierno del presidente Calderón, cuando el PRD se negó a reconocer la legitimidad del Presidente y adoptó estrategias antisistema. Así pues, bajo el cobijo del sistema de partidos nacionales se oculta una gran diversidad de dinámicas de competencia en los ámbitos estatales y locales. La convergencia de esas dinámicas en un mismo sistema nacional muchas veces crea un desafío a la racionalidad y deja la impresión de que el horizonte de las acciones partidistas está delimitado por el tiempo corto del calendario electoral.

En síntesis, en los 30 últimos años, el grado de competitividad y pluralismo del sistema de partidos mexicano ha aumentado de manera notable. El sistema ha pasado de ser el pilar *sui generis* de un régimen autoritario a constituir la base de un régimen democrático. Tres grandes partidos suman alrededor de 90% de los votos en elecciones federales y compiten por los primeros lugares en las preferencias de un electorado cuyo comportamiento refleja su apreciación del desempeño de dichos partidos. En los estados y localidades existe también una multiplicidad de dinámicas de competencia que son, bien que mal, reconvertidas y concentradas en el sistema de partidos nacional.

[7] Véase el capítulo de Mauricio Merino en este volumen.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Las relaciones partidistas en el proceso legislativo

El creciente grado de competitividad del sistema de partidos pronto se vio reflejado en la composición del Congreso. A partir de 1997, bajo la presidencia del priista Ernesto Zedillo, y hasta la fecha, México ha vivido con gobiernos divididos, es decir, gobiernos en los cuales el Presidente en turno no logra tener la mayoría absoluta en, por lo menos, una de las dos cámaras. De hecho, si bien el presidente Zedillo pudo contar con la mayoría en el Senado a lo largo de su sexenio, no fue el caso de los presidentes Fox y Calderón del PAN, quienes tuvieron que gobernar sin mayoría absoluta tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. Cabe recordar que la Constitución mexicana exige una mayoría absoluta para la aprobación de leyes ordinarias y una mayoría calificada de dos tercios para la aprobación de reformas constitucionales. En cuanto a las relaciones entre las agrupaciones políticas en un sistema en el cual priva un alto grado de disciplina partidista, esto implica la necesidad de formar coaliciones *ad hoc* para asegurar el funcionamiento del parlamento.

En el pasado, las condiciones de dominio político del partido del Presidente crearon la ilusión de que el Poder Ejecutivo era omnipotente frente al Poder Legislativo. La nueva correlación de fuerzas dejó claro que el po-

Cuadro 3.2. Representación en la Cámara de Diputados, 1997-2009

	Legislatura				
	LVII 1997-2000	*LVIII 2000-2003*	*LIX 2003-2006*	*LX 2006-2009*	*LXI 2009-2012*
PRI	239	208	203	104	237
PAN	121	207	148	206	143
PRD	125	53	97	126	71
PVEM	6	16	17	19	21
PT	7	8	6	16	13
Convergencia Democrática		1	5	16	6
Partido de la Sociedad Nacionalista		3			
Partido Alianza Social		2			
Nueva Alianza				9	9
Partido Alianza Socialdemócrata				4	
Independientes	2	2	24		
Total	500	500	500	500	500

Fuente: IFE (2009).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 3.3. Representación en la Cámara de Senadores 1997-2009

	Legislatura			
	LVI 1994-1997	*LVII 1997-2000*	*LVIII-LIX 2000-2006*	*LX-LXI 2006-2012*
PRI	102	79	58	33
PAN	20	31	47	52
PRD	6	16	15	29
PVEM			5	6
PT		1	1	2
Convergencia Democrática			1	5
Nueva Alianza				1
Independientes		1	1	
Total	128	128	128	128

Fuente: IFE (2009).

der del gobierno provenía más de esas condiciones de dominio que de las disposiciones constitucionales. De hecho, esta nueva situación mostró más bien la debilidad del Ejecutivo frente al Legislativo cuando vino el momento de negociar las iniciativas de ley.[8] De manera correspondiente, esa debilidad incrementó el poder de negociación de los partidos de oposición y dejó la impresión de que el nuevo pluralismo era sinónimo de parálisis parlamentaria.

Como bien lo muestran las compilaciones estadísticas de la actividad legislativa, esa impresión no corresponde a la realidad. De hecho 84% de las iniciativas del presidente Zedillo (LVII Legislatura), 50 y 70% de las iniciativas del presidente Fox (LVIII y LIX Legislaturas) y cerca de 80% de las iniciativas del presidente Calderón (LX Legislatura) fueron aprobadas por el Congreso. Por otro lado, las coaliciones que permitieron la proporción más alta de aprobación de iniciativas legislativas abarcaron en cada una de esas legislaturas la totalidad de los partidos políticos (Casar, 2010: 127-128). Desde un punto de vista cuantitativo, esos datos muestran que los partidos están más dispuestos a cooperar con la Presidencia y entre ellos de lo que dejan suponer las apariencias.

Sin embargo, la impresión de parálisis legislativa y de dificultad para cooperar entre partidos se explica mejor cuando tomamos en considera-

[8] Remito el lector al capítulo de Rogelio Hernández en este volumen, en donde se discute el nuevo equilibrio en la relación entre los poderes.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ción las reformas importantes para los presidentes en turno. Como bien lo sintetiza María Amparo Casar:

> Los dos presidentes [Zedillo y Fox] que gobernaron bajo condiciones de gobierno dividido vieron que las iniciativas en las cuales tenían más interés fueron derrotadas (y en algunos casos ni siquiera fueron enviadas al Congreso a sabiendas que serían derrotadas). Ésas incluyen las reformas fiscales y del sector energético en tiempos de Zedillo y las reformas fiscal, del sector energético, de las telecomunicaciones, del código electoral, de los derechos humanos y del poder judicial en tiempos de Fox (Casar, 2010: 129).

Durante el sexenio del presidente Calderón se adoptaron varias iniciativas importantes para el Poder Ejecutivo (reformas de las pensiones, fiscales, electorales, judiciales y del sector energético). Eso fue posible gracias a un cambio de estrategia por parte de la Presidencia. Se optó por proyectar una imagen de concordia legislativa a costa de modificaciones profundas en el contenido original de las iniciativas presidenciales. De hecho, muchas de ellas terminaron vaciadas de su sustancia original y reflejaron la situación de empate prevaleciente en el Congreso.

En suma, en lo que se refiere a las relaciones legislativas interpartidistas durante los 13 últimos años de gobierno dividido, el nivel de cooperación ha sido mayor de lo que podría pensarse, si consideramos tanto la tasa de aprobación de las iniciativas del Poder Ejecutivo como el predominio de coaliciones legislativas que incluyen a todos los partidos representados en el Congreso. Sin embargo, ese grado casi ejemplar de cooperación legislativa desaparece si tomamos en consideración las iniciativas que cuentan para los presidentes y son consideradas por los analistas como esenciales para resolver los grandes problemas del país. En este caso, las diferencias ideológicas parecen imponerse.

Entonces, en cuanto a las relaciones entre las agrupaciones políticas, se dibuja un cuadro complejo en el cual se entremezclan relaciones de competencia, confrontación, cooperación y complicidad. No cabe duda de que la transición a un régimen democrático y plural se dio fundamentalmente por la vía de negociaciones entre los principales partidos políticos para establecer reglas de competencia electoral más equitativas, confiables y transparentes. Si bien los partidos estuvieron sometidos a presiones internas y externas, son ellos los que lograron acordar las nuevas reglas del juego sin romper el orden institucional. Como consecuencia de ello, el sistema de

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

partidos se volvió más competitivo, como lo atestiguan los resultados electorales que no han permitido desde 1997 la obtención de una mayoría absoluta por un solo partido en la Cámara de Diputados.

A la vez, con excepción de las elecciones legislativas de julio de 2009, los tres grandes partidos, el PAN, el PRI y el PRD, concentran alrededor de 90% de los votos en elecciones para diputados de mayoría relativa y, a pesar de sus numerosos desacuerdos, saben cerrar filas y mostrar un gran *esprit de corps* en el momento de mantener las disposiciones legales que les aseguran condiciones de existencia privilegiadas.

El comportamiento legislativo de los partidos merece también una evaluación matizada. El análisis cuantitativo de la actividad legislativa muestra un Congreso orientado hacia la cooperación con el Poder Ejecutivo y la colaboración entre los grupos parlamentarios que lo conforman. Sin embargo, el análisis cualitativo de dicha actividad muestra un alto nivel de polarización y parálisis en el momento de discutir iniciativas que afectan más directamente el rumbo futuro del país, las llamadas "reformas estructurales".

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS

El sistema de partidos ideal imaginado por los legisladores hace casi 75 años, en parte para posponer el establecimiento de la democracia, se ha hecho realidad, por lo menos en apariencia.

Las disposiciones legales de la Constitución y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales relativas a los partidos constituyen condiciones que deberían llevar a la creación de un sistema de partidos fuertes. Pocos sistemas en el mundo presentan condiciones similares. Si utilizamos las dimensiones sugeridas por Mainwaring y Scully para medir el grado de institucionalización de los sistemas de partidos (baja volatilidad electoral, consistencia en la oferta política y lealtades electorales, organización partidista sólida y fuertes raíces sociales), el sistema de partidos mexicano alcanza una puntuación alta en varias de las dimensiones (1995: 1-36).

Como ya se mencionó, los tres principales partidos políticos, tomados en conjunto, concentran de manera consistente una proporción alta de la votación (entre 80 y 90%). Cada uno de ellos ocupa un espacio bien identificado en el espectro ideológico derecha-izquierda, con una oferta electoral propia: las elecciones presidenciales de 2006 muestran una tendencia a la polarización ideológica, con el PRD a la izquierda, el PRI en el centro y el PAN

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

más a la derecha (Moreno, 2009: 189-201). Además, según los datos disponibles, una proporción apreciable del electorado se identifica con un partido político. Así, según Ortega y Somuano, en 2000, 52.8% de los votantes afirmaba identificarse con un partido político, contra 47.2% de independientes (Ortega y Somuano, 2003: 15). En una serie estadística que empieza en 1989, Moreno, por su parte, muestra que los electores independientes y los apolíticos representan entre 35 y 44% del electorado (Moreno, 2009: 72-73). Las fluctuaciones en la tasa de independientes estarían supeditadas al ajuste en las lealtades partidistas, en donde la desafección de electores leales al PRI no se habría traducido de forma automática en una identificación con otros partidos. En suma, el porcentaje de electores que se identifican con un partido político, a pesar de que los independientes constituyen desde esa perspectiva la fuerza electoral mayor, es muy alto. Además, el generoso financiamiento público permite que las grandes fuerzas políticas nacionales cuenten con burocracias partidistas profesionales a nivel nacional, aun si el PAN y el PRD tienen menos presencia en ciertas regiones. En suma, si tomamos en consideración los indicadores de Mainwaring y Scully (1995), puede decirse que el sistema de partidos mexicano goza de un buen grado de institucionalización.

Sin embargo, cuando viene el momento de evaluar el desempeño de los partidos, éstos reciben evaluaciones bajas. Por ejemplo, los partidos políticos, junto con los sindicatos y los diputados, obtienen por lo regular la puntuación más baja cuando se trata de medir la confianza de la población en las instituciones.

Cuadro 3.4. Confianza en las instituciones
(escala de 1 a 10)

	Agosto 2004	*Julio 2005*	*Agosto 2006*	*Noviembre 2007*	*Octubre 2008*
Universidades		8.1	8.0	7.9	7.9
Ejército	7.0	7.7	7.9	8.0	7.8
Iglesia	7.6	7.7	7.8	7.8	7.9
IFE	6.6	7.1	6.9	7.1	7.0
Presidente	5.8	6.2	6.9	6.8	6.9
SCJN	6.0	6.1	6.8	6.7	7.0
Partidos políticos	4.9	5.1	6.2	5.3	5.6
Sindicatos	5.2	4.7	6.2	5.8	5.9
Diputados	4.6	4.5	6.1	5.6	5.7

Fuente: Consulta Mitofsky (2006; 2008).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En una encuesta aplicada en viviendas por el periódico *Reforma* en noviembre de 2007, 71% de los entrevistados manifestó estar de acuerdo en que los partidos "se aprovechan de la gente"; 74% en que "los partidos políticos son grupos de personas que sólo ven por su propio interés" y 74% en que "no se sienten representados por ningún partido político" (Moreno, 2009: 352). Estos resultados, que parecen contradecir el hecho de que un gran número de ciudadanos dice identificarse con algún partido político, podrían explicarse por la división y polarización de las preferencias. Así, podría ser que las críticas que hacen los entrevistados atañen tan sólo a los partidos con los cuales ellos no se identifican (Moreno, 2009: 353).[9] Sin embargo, también podría ser el caso que lo que opinan esos ciudadanos es en realidad lo que piensan sobre los partidos, es decir, que éstos son necesarios para el funcionamiento de la democracia, pero distan mucho de ser los vehículos ideales para la representación política. Al parecer, ante opciones de respuestas cerradas, los ciudadanos manifiestan afinidades con alguna de las tres grandes formaciones políticas, sin embargo, en el momento de evaluar el desempeño de los partidos en general aflora el desencanto. Las tasas bajas de participación en las elecciones legislativas de 2003 (41.68%) y 2009 (44.8%) parece ser otra manifestación de ese leve desencanto.[10] La ubicación de México en el último lugar de los países latinoamericanos en cuanto a satisfacción con la democracia, según el *Informe Latinobarómetro*, podría también interpretarse como un reflejo del mismo fenómeno (Latinobarómetro, 2009).

En este momento, existe en la opinión pública la percepción de que el sistema de partidos (y la clase política en general) es autorreferido, poco eficiente y desvinculado de las demandas sociales (Bartra, 2009). Parte del problema se explica por la brecha que existe entre las condiciones muy favorables que ofrece la legislación electoral a los partidos establecidos y las dificultades de institucionalización a las cuales cada uno de ellos se enfrenta desde sus circunstancias particulares.

En todas las democracias, los partidos tienen que adaptarse a condiciones cambiantes. Los azares de su fortuna provocan con frecuencia crisis internas. En el caso mexicano, las especificidades del proceso de cambio democrático han colocado a los partidos ante unos retos para los cuales no estaban

[9] Jorge Buendía nos ofrece una interpretación similar en su contribución a este volumen.

[10] Las tasas fueron tomadas de IFE (2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

preparados. No se trató solamente de asumir nuevas posiciones frente a sus contendientes y al electorado, sino de ejercer nuevas funciones en el sistema político. El ejercicio de esas funciones ha provocado crisis institucionales en cada uno de los tres grandes partidos, crisis que han contribuido a proyectar una imagen negativa de los partidos, pues han salido a relucir la dificultad de procesar con orden los conflictos internos, la falta de consistencia en las luchas por el poder, una visión a corto plazo de la actividad política y unos reacomodos que parecen desafiar la geometría de las posturas programáticas.

El tema de la institucionalización de los partidos políticos ha suscitado muchas discusiones entre los estudiosos de esas organizaciones. Algunos asocian el alto grado de institucionalización a la existencia de reglas formales estables que regulan la vida interna de los partidos, mientras que otros lo relacionan con la presencia de una sólida cultura organizativa, garante de la identidad partidista. Para los fines de este capítulo adopto la definición intermedia de Randall y Svasand (2002), que toma en consideración aspectos internos y externos tanto formales como informales. Según estos autores, el grado de institucionalización de los partidos se puede evaluar a partir de factores internos que combinan la existencia de procedimientos internos estables y de una cultura partidista bien asimilada y de factores externos que consisten en la autonomía en la toma de decisiones y el reconocimiento por parte de los demás actores políticos.

El Partido Acción Nacional

Si tomamos en consideración esa definición de la institucionalización, el Partido Acción Nacional era hasta el año 2000 el partido mexicano que presentaba el perfil más equilibrado.[11] Era, sin lugar a dudas, un "partido de cuadros", que privilegiaba la movilización de votos y la acción legislativa. Sus mecanismos de reclutamiento hacían énfasis en la cohesión interna y restringían el crecimiento del número de sus militantes. Su cultura organizacional promovía el apego a las normas que regían la vida del partido. Por ello, existía un alto grado de correspondencia entre esas normas y las

[11] La obra de referencia sobre la historia de Acción Nacional es, sin lugar a dudas, Loaeza (1999). El lector puede también consultar Mizrahi (2003) y Palma (2004).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

prácticas que prevalecían en el seno de la organización. Dichas normas eran un instrumento eficiente para la resolución de los conflictos internos.

Los centros de poder en Acción Nacional han sido tradicionalmente el Comité Ejecutivo Nacional, que tenía hasta hace poco una gran capacidad de control sobre la vida interna de la organización, el Consejo Nacional, como espacio de encuentro y circulación de la élite partidista, las élites regionales y los grupos parlamentarios. El hecho de haber sido oposición durante muchos años hizo que los recursos de poder tendieran a concentrarse en el seno de la organización partidista. Si bien las grandes decisiones se tomaban en el seno de una élite relativamente reducida, los estatutos permitían la participación indirecta de los afiliados mediante un proceso de consulta y delegación hacia los niveles superiores del partido, que adoptaba la forma de convenciones. De esta manera, a diferencia de los demás grandes partidos mexicanos, los vínculos verticales entre la élite nacional y los miembros de base tendían a ser indirectos. Esto impidió la formación de grandes corrientes orgánicas en el seno de la organización e hizo que los conflictos internos por los cuales atravesó el partido se limitaran a la élite, sin provocar grandes desprendimientos de las bases. El Partido Acción Nacional vivió conflictos internos importantes en distintos momentos de su historia (a finales de la década de 1950, a mediados de los años setenta y a finales de los ochenta), pero su modelo de organización sobrevivió a esos momentos de tensión.

Los retos a los cuales se enfrentó, cada vez más, Acción Nacional a partir de finales de los años noventa son el resultado de su éxito electoral. No pusieron en riesgo su institucionalización, pero sí crearon tensiones fuertes en su modelo de organización. Podemos identificar tres fuentes importantes de tensiones.

Durante los años de la transición, la estrategia de conquista del poder de Acción Nacional de la periferia hacia el centro del sistema político tuvo por consecuencia incrementar en gran medida el número de cargos de elección popular en manos de panistas.[12] Hay que recordar que en 1989 Acción Nacional gobernaba un solo estado y en 2000, nueve; en 1989 tenía 30 presidencias municipales y en 2000, 328; en 1995 contaba con alrededor de 250 diputados locales y en 2000, cerca de 350.[13]

[12] Sobre la estrategia de conquista del poder de Acción Nacional desde la periferia, puede consultarse Lujambio (2001).

[13] Los datos provienen del capítulo de Mauricio Merino en este volumen.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Ese incremento en el número de cargos de elección popular detentados por el PAN, a los cuales hay que agregar las bancadas en la Cámara de Diputados y el Senado, creó un problema de coordinación y cohesión en un aparato partidista que había sido construido para no crecer demasiado. En ese mismo momento, los imperativos de la lucha electoral llevaron a Acción Nacional a tener que ampliar su número de afiliados, flexibilizando los criterios de adhesión al partido. De hecho, el número de sus afiliados pasó de 130 000 en 1999 a 800 000 en 2003. Acción Nacional consolidaba una vocación que había descubierto en la década de 1980, con la llegada del llamado "neopanismo": se había vuelto un vehículo de acceso al poder. Los valores compartidos, la referencia al breve documento fundacional de doctrina humanista y el hecho de compartir una cultura de organización ya no bastaban para asegurar la cohesión de la organización.

Ese crecimiento tuvo por efecto la dispersión de los recursos de poder en el seno de la organización. Dichos recursos ya no se encontraban concentrados sólo en el aparato del partido. El ejercicio del poder en los municipios y estados consolidó grupos con intereses compartidos y contribuyó a fortalecer vínculos verticales entre bases y miembros de la élite partidista. Si no se puede hablar de la existencia de corrientes orgánicas, como en el caso de otros partidos nacionales, hay que reconocer que la lucha interna por el poder ya no se daba sólo en el cenáculo del Consejo Nacional. Como consecuencia de esta situación, el Comité Ejecutivo Nacional vio mermada su capacidad para controlar las grandes orientaciones de la organización. Esta situación fue el preludio de un problema más fundamental que iba a vivir el partido en la primera década del siglo XXI.

La victoria de Vicente Fox en la elección presidencial de 2000, apoyado en una coalición "antipriista" de votantes volvió a colocar en el centro de la agenda del PAN la cuestión de su relación con el poder. Durante sus largos años en la oposición, Acción Nacional se dividió con frecuencia entre dos estrategias: participar en el sistema político o abstenerse. Ese dilema ocultaba actitudes distintas frente a la conquista del poder y había sido de manera directa o indirecta uno de los detonadores de las tres grandes crisis que vivió el partido en su breve historia.

La elección de Vicente Fox revivió esas ambigüedades con la necesidad de definir la relación entre el nuevo gobierno y su partido. Por una serie de razones que no detallaré aquí, la estrategia de Fox fue adoptar la modalidad

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

del "presidencialismo plebiscitario",[14] que consistió en apelar directamente a la opinión pública, al estilo presidencial estadounidense, para negociar con las fuerzas políticas en el Congreso, incluyendo el propio partido del Presidente. La primera formación del gabinete buscó reflejar más la coalición de votantes en que se había apoyado el nuevo Presidente que el origen partidista. Rápidamente, las relaciones entre el Presidente, su partido y su bancada parlamentaria se deterioraron y el control presidencial del partido se volvió una prioridad. Las tensiones parecieron resolverse en 2005, con la elección de Manuel Espino a la cabeza del partido, con el apoyo decidido del Presidente. En realidad, esas tensiones persistieron y marcaron los parámetros de la contienda interna para definir el candidato presidencial de Acción Nacional para la elección de 2006.

La designación de Felipe Calderón, asociado al ala no foxista de Acción Nacional, como candidato y su consecuente acceso a la Presidencia del país volvió a plantear el problema del modelo de partido en el gobierno. Dos razones explican esa situación. Primero, el partido quedaba en manos del grupo que no estaba asociado al nuevo Presidente, lo que durante varios meses complicó la comunicación entre éste y las autoridades de Acción Nacional. Segundo, el modelo de partido en el gobierno privilegiado por Felipe Calderón era radicalmente opuesto al que había imaginado su predecesor. En el nuevo gobierno, la formación del gabinete siguió pautas casi parlamentarias, de acuerdo con las cuales la filiación partidista y la lealtad política constituyeron requisitos importantes. Uno de los pocos puntos de coincidencia entre ambas perspectivas fue la resolución de ambos presidentes de controlar la dirigencia del partido por la vía de la elección de dirigentes que les eran afines y así poder usar al Comité Ejecutivo Nacional para orientar los procesos internos de la organización. Aun así, ese nuevo control presidencial sobre los asuntos internos de la organización sigue suscitando fuertes tensiones.

En suma, las nuevas funciones de gobierno asumidas por Acción Nacional han creado presiones sobre el modelo de organización preexistente. A pesar de haber intentado aplicar dos fórmulas distintas de relaciones entre el Poder Ejecutivo y el partido durante las presidencias de Fox y Calderón, no se ha logrado instaurar relaciones fluidas entre esas instancias, pues ambas fórmulas han provocado conflictos en la organización. Si bien

[14] La expresión es de Soledad Loaeza, quien explica la compleja relación entre el gobierno y Acción Nacional durante el sexenio de Fox (Loaeza, 2010: 197-243).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

no se puede hablar de desinstitucionalización de Acción Nacional, tampoco se vislumbra el perfil que adoptará la organización en el futuro. La única certeza reside en el carácter en apariencia imprescindible del control directo del Poder Ejecutivo sobre el partido. En el caso de Acción Nacional, se trata de un cambio mayor.

El Partido de la Revolución Democrática

De los tres grandes partidos mexicanos, el PRD es el que ha tenido un proceso de institucionalización más accidentado (Bruhn, 1997; Prud'homme, 2004-2005). De creación más reciente, sus orígenes tuvieron una gran influencia sobre su consolidación como organización. Nacido a raíz de un desprendimiento del PRI, en el contexto de una coalición electoral (el Frente Democrático Nacional) creada para apoyar la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988, ese partido fue el resultado de la fusión de agrupaciones provenientes de horizontes distintos. El clima de movilización social que marcó el desenlace de la campaña hizo que, al principio, el partido oscilara entre el modelo tradicional del partido de masas y la idea de "partido-movimiento social" en boga en América Latina en esa época.

El origen diverso de las organizaciones que lo conformaron y la *raison d'être* de su convergencia primigenia confirió a la persona del ex candidato presidencial un papel fundamental en la integración y cohesión del PRD. Durante los primeros años de existencia de la nueva formación política, era obligatorio que las relaciones horizontales entre esas organizaciones pasaran por la mediación de Cuauhtémoc Cárdenas. A su vez, el poder del líder del partido se mantenía en la medida en que podía conservar un buen margen de maniobra frente a dichos grupos.

Fiel a su vocación de partido de masas, el PRD promovió la afiliación de un gran número de militantes y adoptó procedimientos de toma de decisiones internas que respondían a lo que podría llamarse una "ideología democrática". La combinación de esos factores, sumada a la existencia previa de grupos ya organizados, hizo que las relaciones verticales entre la dirigencia y las bases fueran intensas. Si bien las adscripciones de los militantes a los grupos originarios fueron sustituidas muy pronto por lealtades derivadas de la lucha por el poder en el nuevo partido, el principio de las corrientes se impuso en la vida del partido. Esas corrientes que atravesaban verticalmente toda la estructura partidistas se volvieron una condición *sine qua non*

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

para hacer política en el seno de la agrupación partidista. De hecho, fueron reconocidas en los estatutos del PRD y se adoptaron métodos proporcionales de elección a los cargos de dirección para garantizar su representación en los órganos internos del partido y mantener a la vez un cierto equilibrio entre ellas.

Pero, a pesar de la adopción de una serie de procedimientos que en apariencia garantizaban la vida democrática en el partido, la función de arbitraje de los conflictos internos quedó en manos del líder carismático que fue, además, su candidato incuestionado a las elecciones presidenciales de 1994 y 2000. De cierta manera, el partido ataba su suerte a la fortuna política de ese líder. Cuando la fortuna era pródiga, la capacidad de resolución de conflictos era alta. Sin embargo, cuando la fortuna se volvía adversa, había que recurrir a las normas y procedimientos establecidos.

Por lo general, como se ha podido apreciar en varias elecciones internas para la presidencia del partido que tuvieron que ser anuladas, las normas y procedimientos establecidos tenían escasa capacidad de resolución de los conflictos. En esos casos, había que recurrir a negociaciones informales en el seno de la élite partidista (Prud'homme, 2004-2005). Las normas y procedimientos establecidos servían más como condiciones de tregua entre grupos en conflicto que como reglas operativas eficientes. La brecha entre esas reglas y las prácticas reales en el seno del partido era grande. Sin embargo, la acción del líder carismático y la cultura compartida de la negociación informal entre las élites permitió, paradójicamente, mantener la cohesión del partido y suplir las deficiencias de los procedimientos formales.

Como en toda organización que se alimenta de relaciones de carácter carismático, la continuidad exige, cuando decae la fortuna del líder, que se recurra a hacer del carisma una rutina o a sustituir la figura central por otra que cumpla un papel similar. En el caso del PRD, las circunstancias hicieron que se sustituyera a la figura dominante del partido por otra, repitiendo esa relación ambigua entre líder, grupos y normas organizativas. En un principio, la relación fue provechosa para el partido que, llevado por la popularidad de Andrés Manuel López Obrador, obtuvo en 2006 sus mejores resultados electorales.

Sin embargo, después de la elección, la estrategia de resistencia civil adoptada por el candidato derrotado, la negación a reconocer al Presidente electo y la formación de un frente de partidos de izquierda (Frente Amplio Progresista) contribuyeron a debilitar el endeble andamiaje institucional

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

del PRD. Una vez más, la personalización de la política en el partido chocaba con la necesidad de consolidar procedimientos internos estables. Mientras que el candidato derrotado buscaba mantener su ascendente sobre la coalición de votantes que lo había apoyado, creando un espacio político abierto sin las restricciones que impone la disciplina partidista, las corrientes del PRD se enfrentaron en una elección interna para la presidencia del partido, tachada de irregularidades, que no logró definir el ganador. La elección para la presidencia del partido de marzo de 2008 se resolvió en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el PRD estuvo al borde de la ruptura.

Esa crisis tuvo repercusiones en las elecciones legislativas de julio de 2009, cuando el propio Andrés Manuel López Obrador decidió promover a algunos candidatos del Partido del Trabajo y de Convergencia, dos pequeñas formaciones que lo habían apoyado en la elección presidencial de 2006, contra candidatos vinculados a corrientes que le eran adversas en su propio partido. Esos partidos incrementaron su caudal de votos y el PRD obtuvo su peor resultado electoral desde 1991.

Esta situación pone en evidencia, llevándolas al extremo, las paradojas del modelo de institucionalización del PRD cuyos aspectos formales e informales, en lugar de complementarse y conducir a la consolidación de la organización, tienden más bien a minar sus bases. Resalta también una característica del actual sistema de partidos mexicano, en el que las condiciones privilegiadas de que gozan los grandes partidos establecidos hacen que sea difícil dejarlos. Por desgracia, en lugar de ser un aliciente para reducir las tensiones y conflictos en el seno de los partidos, esas condiciones contribuyen a dar la impresión de que están en crisis permanente.

El Partido Revolucionario Institucional

La caracterización del PRI como organización partidista ha sido objeto de numerosas discusiones. En su apogeo, éste ha sido descrito como un partido corporativista de masas, es decir, como un partido con una base amplia de militantes organizados formalmente en torno a tres grandes sectores: el obrero, el campesino y el popular. Esos sectores estaban atravesados por grupos políticos informales que aglutinaban en redes a políticos que compartían intereses de naturaleza diversa (generacional, geográfica, profesional, etc.). Cada sexenio, el Presidente de la República en turno ejercía la autoridad

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

máxima en el seno de la organización por medio de una combinación de procedimientos formales e informales (Prud'homme, 2008: 144-147).

La autoridad del presidente en turno sobre su partido dependía en gran medida de su facultad de designar a su sucesor y del control momentáneo que tenía sobre el desarrollo de la carrera de los miembros de la clase política; su poder permitía ejercer la disciplina y asegurar la cohesión en el seno de esa agrupación política. Ese principio no eliminaba las posibilidades de juego político interno, que había mucho, pero les imponía límites. Aparte del presidente, los centros de poder en la organización estaban constituidos por una clase política profesional formadas por políticos "puros", tecnócratas y líderes regionales. La capacidad de tener acceso y de movilizar a bases regionales y corporativistas constituía un recurso importante de poder.

Desde luego, el modelo tradicional de organización del PRI ha sido sometido a una evolución dinámica. Con el paso del tiempo y la longevidad en el gobierno, los tecnócratas vieron crecer su poder en detrimento de los políticos "puros", las corporaciones obreras y campesinas perdieron influencia y, al final de sus años en el gobierno, el último presidente de la República priista vio mermada su capacidad de regulación de la vida interna del partido (Hernández Rodríguez, 2003). Desde una perspectiva de institucionalización, se puede afirmar que la cohesión interna de la organización reposaba en gran parte en valores y prácticas compartidos de carácter informal que se veían reforzados no sólo por la condición de partido en el gobierno, sino también por el dominio ejercido en el conjunto del sistema político nacional.

La pérdida de la Presidencia de la República en 2000 afectó considerablemente el funcionamiento de esos mecanismos. No se perdía tan sólo una posición de autoridad desde la cual se podía regular la vida del partido, sino sobre todo un principio rector que garantizaba el mantenimiento del equilibrio interno. Si bien en el transcurso de los años noventa hubo varios intentos de reforma de las normas y procedimientos del partido, ninguno de ellos logró producir el consenso necesario para sustituir el arbitraje del presidente en turno.

Desde una perspectiva organizacional, el periodo 2000-2006 fue particularmente difícil para el PRI. Desde el principio, el partido se enfrentó a la dificultad de definir mecanismos para seleccionar a sus autoridades. Como suele suceder en esos casos, los procedimientos se establecieron sobre la marcha, a partir de la correlación de fuerzas entre contendientes. Luego, las

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

relaciones entre los detentores del poder en el seno de la organización, presidencia del partido, corporaciones sindicales, bancadas parlamentarias y gobernadores fueron muy conflictivas. Todos esos actores tenían una gran capacidad de veto, pero ninguno de ellos tenía suficiente poder para imponer una orientación a las actividades de la organización. Además, las ambiciones presidenciales del presidente del partido, Roberto Madrazo, limitaban en gran medida su capacidad de arbitraje y la posibilidad de determinar procedimientos que fueran considerados neutrales, como lo mostró el episodio de su propia designación como candidato presidencial del PRI, en 2005.[15] El tercer lugar del PRI en las elecciones de 2006 es el más fiel reflejo del estado de descomposición interna del partido en esa época. De manera general, el PRI seguía siendo el partido con más presencia en el país: todavía gobernaba más de la mitad de los estados y más de 40% de los municipios. Sin embargo, los conflictos en el seno de su élite nacional y la falta de consenso en torno a los procedimientos para sustituir el tradicional arbitraje presidencial ponían en evidencia un serio problema de institucionalización.

El PRI parece haber sacado lecciones de la derrota electoral de 2006. A defecto de haber logrado consolidar un nuevo modelo de organización con procedimientos estables y eficientes, alcanzó un *modus vivendi* entre sus principales grupos de poder. La elección de la nueva presidenta del partido, Beatriz Paredes, se dio ensayando un método de elección por la vía de convenciones y el resultado fue ampliamente aceptado. Por el momento, el modelo de organización partidista, si bien no ha logrado una institucionalización formal, sí reconoce de manera realista la nueva correlación de fuerzas en el seno del partido. Los gobernadores que han sido los grandes beneficiarios de los cambios recientes, las bancadas parlamentarias y la dirigencia del partido logran mantener un equilibrio tripolar que muestra una reconciliación en la élite nacional priista. Los recientes éxitos electorales en las elecciones legislativas de 2009, así como la perspectiva de reconquistar el poder en la presidencial de 2012, constituyen un buen aliciente para conservar ese equilibrio. Habrá que ver cómo ese arreglo resiste la prueba de la designación del candidato presidencial. Luego, se podrá apreciar mejor su impacto sobre la institucionalización del partido.

[15] Para un análisis detallado de las luchas por el poder en el PRI durante ese periodo véase Hernández Rodríguez, 2009.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

CONCLUSIÓN

El sistema político mexicano ha cambiado mucho en los últimos 25 años. Se ha democratizado y se ha vuelto más plural. La misma constatación se aplica al sistema de partidos, que ha pasado de ser dominado por una fuerza política omnipresente a ser un sistema competitivo en el cual tres partidos políticos concentran 90% de los votos. El cambio ha sido el resultado, entre otros factores, de negociaciones entre dichos partidos en el marco institucional establecido. Es importante valorar la profundidad de ese cambio, que altera significativamente la naturaleza de la actividad política.

Al mismo tiempo, la transformación del sistema de partidos se dio a partir de una concepción ideal de lo que algún día debían ser los partidos y el sistema de partidos en México, así como de una serie de decisiones tomadas al filo de las reformas electorales que terminaron limitando las opciones posibles de construcción de un nuevo sistema de partidos. Sin ignorar la profundidad de la transformación del sistema, hay que reconocer que ésta mantuvo elementos de continuidad en cuanto a la concepción de la representación política y del papel que en ella desempeñan los partidos.

En 1946, los legisladores otorgaron un papel central a los partidos en la legislación electoral, porque era una excelente manera de asegurar el dominio del único partido bien establecido, de controlar al adversario y de ordenar la actividad política. Para justificar esa decisión, se utilizaron argumentos acerca de una democracia por venir para la cual había que educar a un pueblo que no estaba todavía listo para ella. Curiosamente, en el imaginario del legislador esa democracia con frecuencia pospuesta se iba a construir a partir de partidos políticos fuertes que se apoyarían en el Estado.

La necesidad de mantener el sistema de representación de pluralismo limitado obligó a hacer reformas electorales episódicas que buscaban, entre otras cosas, dar oxígeno a los partidos de oposición e incorporar a fuerzas que habían sido previamente excluidas. Uno de los mecanismos utilizados para garantizar a esas fuerzas de oposición un acceso mínimo a la representación fue el fortalecimiento de los partidos. En condiciones de competencia desigual, la figura del partido mantenía la representación política en el seno del Estado.

A partir del momento en el que se volvió imposible conservar el control político por la vía de la cesión de espacios a la oposición y la negociación entre partidos se orientó hacia el establecimiento de reglas de compe-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tencia equitativas, se mantuvieron muchas disposiciones legislativas y se introdujeron otras que garantizaban la existencia de partidos fuertes. Es como si el espíritu del legislador de 1946 hubiera invadido al conjunto de la clase política. O quizás el conjunto de decisiones tomadas en el pasado ya había trazado un camino del cual no se podían apartar los partidos. Así, los partidos con registro mantuvieron el control de la representación política, siguieron conservando su carácter de partidos nacionales y, por ser "entidades de interés público", iban a recibir un generoso apoyo del Estado. A pesar de ostentar posiciones a menudo muy opuestas en cuanto a la naturaleza de las reformas electorales deseadas, los partidos han compartido una concepción similar respecto de la figura del partido y de su función de representación política. Ello ha permitido que, en la actualidad, los partidos consolidados gocen de excelentes condiciones legales y materiales para asegurar su existencia. Sin embargo, en general, la opinión que tiene la población de esos partidos tiende a ser negativa. También lo es la percepción que se tiene de la eficacia del sistema de gobierno democrático.

La opinión negativa sobre los partidos está relacionada en parte con la brecha que existe entre la concepción de partido fuerte que promueve la legislación electoral y el deficiente grado de institucionalización de las organizaciones partidistas. Desde luego, los tres principales partidos presentan distintos grados y formas de institucionalización. Cada uno de ellos tiene circunstancias e historias particulares. Alguno ha tenido dificultades permanentes en la regulación de su vida interna; otros tienen que hacer frente a cambios en su posición en el sistema político, pasando de la oposición al gobierno o del gobierno a la oposición. El cambio de régimen político ha provocado tensiones importantes en cada uno de ellos. Es habitual que proyecten la imagen de organizaciones presas de conflictos permanentes e interesadas únicamente en el reparto del poder.

La naturaleza de las relaciones interpartidistas afecta también la percepción que se tiene de la eficacia de los gobiernos democráticos. Como se señaló, el estado de las relaciones interpartidistas está mejor de lo que aparenta. El sistema de partidos se ha vuelto más competitivo y plural en todos sus ámbitos territoriales. Las reformas a las reglas de competencia electoral han sido el producto de negociaciones y acuerdos entre partidos. Un número considerable de iniciativas son aprobadas por coaliciones legislativas que agrupan a todos los partidos y una proporción muy importante de leyes del Poder Ejecutivo son aprobadas por el Congreso y esto en condiciones duraderas de gobierno dividido.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

No obstante, si bien el sistema de partidos se ha vuelto más competitivo, a menudo resulta difícil reconstruir la lógica de esa competitividad. El elector que observa la polarización ideológica en los debates legislativos que tratan de reformas estructurales inalcanzables queda perplejo ante la política de alianzas electorales locales entre los feroces adversarios de San Lázaro. De la misma manera, más allá de las arduas negociaciones en torno a la reforma de las reglas de competencia electoral, no deja de sorprender el *esprit de corps* que expresan las tres grandes agrupaciones partidistas cuando se trata mantener su control sobre la representación política y sus privilegios. También llama la atención la aparente imposibilidad de llegar a acuerdos legislativos sobre las reformas importantes, las que buscan solucionar los problemas urgentes del país; en este último caso, parece que sí, la ideología cuenta.

En suma, el sistema de partidos mexicano sigue acomodándose a las transformaciones resultantes del proceso de cambio democrático. Esas transformaciones provocan tensiones internas en los partidos que constituyen un reto para su institucionalización y ponen a prueba el carácter de las relaciones interpartidistas. Todavía queda por encontrar la manera de competir haciendo más eficiente el gobierno democrático. Sobre todo, más allá de los datos estructurales que dan cuenta de un sistema de partidos que bien que mal logran consolidarse, está el reto de superar la percepción negativa de los partidos que existe en el electorado. Quizá valdría la pena reducir la protección que la ley les ofrece con la apertura a otras formas de representación (candidaturas independientes) e incrementar las exigencias de rendición de cuentas al público, como lo pretende la iniciativa de reforma electoral presentada por el Poder Ejecutivo en diciembre de 2009. Pero más allá de los alicientes institucionales, la solución a los problemas de institucionalización de los partidos pasa por un cambio de valores y prácticas de la clase política que permita enaltecer la naturaleza y el sentido de la actividad política.

REFERENCIAS

Bartra, R., 2009. *La fractura mexicana. Izquierda y derecha en la transición democrática.* México, Debate.

Becerra, R., P. Salazar y J. Woldenberg, 2000. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas.* México, Cal y Arena.

Bruhn, K., 1997. *Taking on Goliath. The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico.* University Park, The Pennsylvania State University Press.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Casar, M.A., 2010. Executive-legislative relations: Continuity or change?, en A. Selee y J. Peschard (eds.), *Mexico's Democratic Challenges.* Stanford, Woodrow Wilson Center-Stanford University Press, pp. 117-134.

Consulta Mitofsky, 2006. *Índice de confianza en instituciones. Agosto 2006*, en <*http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Indice_Confianza_en_Instituciones.pdf*>.

Consulta Mitofsky, 2008. *Confianza en las instituciones. Evaluación nacional*, en <*http://www.codigociudadano.org.mx/docs/bibDigital/Confianza_en_instituciones_Consulta_M.pdf*>.

DD (*Diario de los Debates*), 1945. XXXIV Legislatura (24), 19 de diciembre.

DD, 1962. (39). 26 de diciembre.

DD, 1966. XLV Legislatura (36), 22 de diciembre.

DD, 1977. L Legislatura (17), 18 de octubre.

García Orozco, A., 1988. *La legislación electoral mexicana, 1812-1988*. México, Secretaría de Gobernación.

Garrido, L., 1986. *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo estado en México (1928-1945)*. México, SEP-Siglo XXI.

Green, K., 2007. *Why Dominant Parties Lose. Mexico's Democratization in Comparative Perspective*. Cambridge, Cambridge University Press.

Hernández Rodríguez, R., 2003. Ernesto Zedillo. La presidencia contenida, *Foro Internacional* **LXIII** (1): 103-141.

Hernández Rodríguez, R., 2009. Una competencia sin reglas. La candidatura presidencial de Roberto Madrazo, *Política y Gobierno* (volumen temático): 15-49.

Huntington, S., 1968. *Political Order in Changing Societies.* New Haven, Yale University Press.

IFE, 2008. *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008.* México, Instituto Federal Electoral, Centro para el Desarrollo Democrático.

IFE, 2009. Portal del Instituto Federal Electoral, en <*www.ife.org.mx*>.

Latinobarómetro, 2009. *Informe Latinobarómetro*, en <*www.latinobarometro.org*>.

Loaeza, S., 1999. *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta.* México, Fondo de Cultura Económica.

Loaeza, S., 2010. *Acción Nacional. El apetito y las responsabilidades del triunfo.* México, El Colegio de México.

Lujambio, A., 2001. Democratization through federalism? The National Action Party strategy, 1939-2000, en K. Middlebrook (ed.), *Party Politics and the Struggle for Democracy in Mexico. National and State-Level Analyses of the Partido Acción Nacional.* San Diego, US-Mexican Studies, University of California San Diego, pp. 47-94.

Lujambio, A., e I. Marván Laborde, 1997. La formación de un sistema electoral "netamente mexicano". La reforma de los "diputados de partido", 1962-1963, *Diálogo y Debate* (1): 41-75.

Magaloni, B., 2006. *Voting for Autocracy. Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*. Cambridge, Cambridge University Press.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Mainwaring, S., y T. Scully, 1995. Introduction, en S. Mainwaring y T. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford, Stanford University Press.

Mizrahi, Y., 2003. *From Martyrdom to Power. The Partido Acción Nacional in Mexico*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Molinar Horcasitas, J., 1991. *El tiempo de la legitimidad: Elecciones, autoritarismo y democracia en México.* México, Cal y Arena.

Moreno, A., 2009. *La decisión electoral. Votantes, partidos y democracia en México.* México, Porrúa-Cámara de Diputados, LX Legislatura.

Ortega, R., y F. Somuano, 2003. La identidad partidista de los mexicanos y el cambio electoral, 1994-2000, *Foro Internacional* **LXIII** (171): 10-38.

Palma, E., 2004. *Las bases políticas de la alternancia en México. Un estudio del* PAN *y del* PRD *durante la democratización*. México, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM.

Prud'homme, J.-F., 1998. The Instituto Federal Electoral (IFE): Building an impartial electoral authority, en M. Serrano (ed.), *Governing Mexico: Political Parties and Elections.* Londres, Institute of Latin American Studies, University of London, pp. 145-150.

Prud'homme, J.-F., 2001. Crónica legislativa: cuatro reformas electorales, 1946-1986, en F. Gil Villegas y R. Hernández Rodríguez (comps.), *Los legisladores ante las reformas políticas en México.* México, El Colegio de México, pp. 157-197.

Prud'homme, J.-F., 2004-2005, Le Parti de la Révolution Démocratique: une institutionnalisation difficile, *Problèmes d'Amérique latine* (55): 37-64.

Prud'homme, J.-F., 2008. La vida interna de los partidos mexicanos y la democracia (2000-2003), en F. Castaños *et al.*, *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos.* México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, pp. 133-158.

Prud'homme, J.-F., 2010. The restructuring of the party system in the wake of the 2006 elections, en A. Selee y J. Peschard (eds.), *Mexico's Democratic Challenges.* Stanford, Woodrow Wilson Center-Stanford University Press, pp. 50-67.

Randall, V., y L. Svasand, 2002. Party institutionalization in new democracies, *Party Politics* **8** (1): 5-29.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

4
LA ECONOMÍA POLÍTICA DE UN CRECIMIENTO MEDIOCRE

*Carlos Elizondo Mayer-Serra**

CONTENIDO

Introducción 160
Instituciones y crecimiento 163
El crecimiento de la economía mexicana en perspectiva comparada 166
Sobre el milagro perdido y sus implicaciones 171
Sobre la economía política de las reformas pendientes 178
Palabras finales 189
Referencias 192

* Profesor-investigador de la División de Estudios Políticos en el Centro de Investigación y Docencia Económicas: <*carlos.elizondo@cide.edu*>.

Agradezco a Óscar Mendoza y Luis Andrés Giménez Cacho por la asistencia en la elaboración de este texto. Todo error es, por supuesto, mi responsabilidad.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN*

Dos siglos como país independiente deben servirnos para repensar si hemos sido capaces de lograr una nación con el bienestar adecuado para nuestra población, territorio y geografía. La respuesta no es sencilla, pero se puede partir de hacer una comparación con el resto del mundo. La misma pregunta nos podemos hacer un siglo después del comienzo de la Revolución. ¿Han servido estas guerras y el consecuente derramamiento de sangre para construir un país que satisfaga todas las necesidades de nuestra población?

El contraste que utilizaré, el crecimiento de otros países, puede parecer arbitrario. Uno podría ver nuestra historia como más exitosa si utilizara otro contraejemplo, como haber evitado la pérdida de un porcentaje mayor del territorio o incluso la pérdida de nuestra identidad como país, aunque esto no sea nada fácil de definir. Estos contrafactuales, sin embargo, me parecen aún más arbitrarios y más difíciles de establecer. Mejor compararnos con países existentes que no han vivido en un mundo tan distinto del nuestro.

Si bien el bienestar de una población está asociado con su grado de crecimiento, un país es mucho más que el desempeño de su economía. Sin embargo, la fortaleza económica de un país permite potenciar todo lo demás, desde la soberanía como nación hasta la creatividad de su población. No hay país exitoso en su proyección hacia el resto del mundo o en brindar bienestar de sus ciudadanos que no haya tenido ritmos de crecimiento altos y sostenidos. En general, cuando un país entra en periodos largos de bajo crecimiento pierde la capacidad de afectar positivamente su entorno.

México no ha logrado las tasas de crecimiento deseables para un país como el nuestro. En este ensayo pretendo mostrar que las razones de esto no se encuentran en nuestros vecinos o en las condiciones existentes en el mundo en general. Aunque siempre es más fácil echarle la culpa a los otros, las razones de nuestro bajo crecimiento son fundamentalmente internas: la capacidad de ciertos grupos para evitar políticas de interés general y la debilidad de nuestra sociedad para imponerlas. Entre ambos se encuentra un sistema político atrapado por esos grupos de interés y con pocos incentivos para propiciar cambios de beneficio general.

* Una primera versión de este trabajo fue presentado en "In the Midst of a World Crisis, the New Global Role of the BRICs (BRIMCs?), and Brazil's Opportunities (Crisis as An Opportunity, Using the Action Plan)", XXI National Forum, Bondes, Río de Janeiro, 18 a 21 de mayo de 2009.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuando hemos sabido alinear los intereses a corto plazo de los distintos actores con poder con una cierta visión a largo plazo, hemos tenido un crecimiento elevado. Así lo hicimos de 1953 a 1970, cuando México logró el llamado *milagro mexicano*, también conocido como el *desarrollo estabilizador*. La economía del país tuvo un notable desempeño. Durante este periodo la tasa de crecimiento promedio anual del PIB fue de 6.6%, con una inflación promedio de 4.13% (García Alba y Serra Puche, 1984: 28).

El gobierno mexicano fue tan exitoso en presentar la imagen de una sociedad que estaba convergiendo hacia los niveles de bienestar de los países desarrollados que en 1968 fue el país sede de los juegos olímpicos. Era la primera vez que un país en vías de desarrollo actuaba como anfitrión de unas olimpiadas. Fuimos sede olímpica sólo cuatro años después de las olimpiadas de Tokio y 40 años antes de los juegos olímpicos de Beijing, en 2008.

En los años sesenta, muchos veían la estrategia política y económica de México como modelo del manejo de una sociedad compleja y atrasada, que carecía de una verdadera democracia, pero que aseguraba ciertas libertades y permitía el cambio de los gobernantes, aunque permaneciera el mismo partido en el poder. Este modelo también evitó los golpes militares que plagaron al resto de la región durante los años sesenta y setenta. El modelo económico combinaba mercados y propiedad privada con un Estado fuerte, en términos de su capacidad regulatoria, así como en el control directo que ejercía sobre diversas áreas de la economía consideradas estratégicas por razones económicas, como el petróleo, o políticas, como la propiedad del campo ordenada mediante la propiedad comunal, en particular, por medio del ejido.

Para principios de la década de los setenta el milagro mexicano resultó ya insostenible. Esto se hizo evidente, primero, con la crisis económica de 1976, pero como se descubrieron nuevos yacimientos de petróleo, se pospusieron las reformas que el país requería. La crisis por fin estalló en 1982 cuando el país entró en un periodo de devaluación, inflación y bajo crecimiento.

Esta crisis obligó a los gobiernos del PRI a un cambio de modelo económico que le permitiera estabilizar la propia economía y sostenerse en el poder. Sin embargo, la economía no logró estabilizarse hasta después de 1995 y el nuevo modelo fue implementado parcialmente y mal. México ha sido incapaz de lograr un crecimiento tal que le permita dar un salto, como el experimentado en otros países.

México tiene el tamaño para equipararse con los llamados "BRIC" (Brasil, Rusia, India y China). En 2008 contaba con una población de 106.6 millones y un PIB de 1 088.1 miles de millones de dólares (mmd). En el mismo

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

año, Brasil tenía una población de 189.6 millones y un PIB de 1 572.8 mmd (FMI, 2009b). México es uno de los líderes exportadores de mercancía en el mundo, muestra de lo cual es que en 2008 las exportaciones totales de México tuvieron un valor de 291.7 mmd, mientras que las exportaciones de Brasil sumaron 197.9 miles de millones de dólares (OMC, 2009).

En varias entrevistas, Jim O'Neil, quien inventó el acrónimo de BRIC, ha argumentado que México debería estar incluido dentro de los BRIC, pero que para que esto suceda es necesario que crezcamos a un ritmo mucho más elevado (Agencia, 2006; Rothkegel, 2009). Para alcanzar este tipo de crecimiento se requieren reformas clave.

El hecho de sumarse o no a los BRIC tiene implicaciones en términos de la influencia y visibilidad de México en el mundo. Sin embargo, éste no es el tema que me ocupa. El dilema que enfrentamos como país es que, si no crecemos ahora que tenemos el llamado "bono demográfico", es decir, que todavía hay poca gente mayor pero menos niños que antes, ya no lograremos converger con el grado de bienestar de los países desarrollados. De perder esta oportunidad, a pesar de todo el esfuerzo que ha implicado hacernos un país independiente y tener la primera revolución social del siglo XX, estaremos condenando a los mexicanos del futuro a vivir en un país rezagado.

Esto sería inadmisible, dado que la historia reciente de otros países muestra que si se actúa con pragmatismo y búsqueda del interés general sí es posible alcanzar los niveles de vida de los países ricos. Chile ya está encaminado en ese sentido. Hasta Brasil pareciera moverse con más claridad por ese rumbo, aunque aún es pronto para saber si se trata de un crecimiento sostenible. Sin mencionar a los países europeos y asiáticos que ya lograron pasar al mundo desarrollado y que hace cincuenta años parecían más rezagados que nosotros.

Este capítulo está organizado de la siguiente manera. Empezaré con una breve sección sobre la economía política del crecimiento. En la segunda mostraré el bajo crecimiento de la economía mexicana, comparada con otros países. Comienzo con una perspectiva a largo plazo, pero después me concentro en la situación reciente. En la tercera sección analizo la lógica del cambio económico de las últimas décadas, que nos ha llevado a un equilibrio de bajo crecimiento. Finalmente, intentaré mostrar las estrategias de los grupos ganadores para mantener el *statu quo* con el fin de frenar reformas que permitirían al país tener un mayor crecimiento y, por lo tanto, acercarse a los niveles de riqueza y bienestar de los países desarrollados, la única forma de podernos justificar en el futuro como una nación independiente.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INSTITUCIONES Y CRECIMIENTO

Las instituciones son cruciales para entender el desarrollo político y económico de las distintas sociedades (Acemoglu *et al.*, 2005; Engerman y Sokoloff, 2002; Parente y Prescott, 2000; North y Thomas, 1973). Sin embargo, las instituciones no son exógenas, es decir, no son algo independiente del país que las tiene. Son la consecuencia de equilibrios políticos del pasado y se sostienen por los equilibrios políticos de hoy.

Estos equilibrios son el resultado de la distribución del poder vigente, el cual se explica por la forma en que están distribuidos los recursos económicos, el control de organizaciones clave (sobre todo partidos políticos, sindicatos y grupos empresariales), los cargos públicos, la capacidad de influir en la opinión pública y la manera en que la distribución de poder interactúa con el marco institucional vigente. Las instituciones pueden ayudar a reforzar o no esta distribución de poder.

Las instituciones no son sólo las reglas formales, es decir, las escritas en los textos legales y su interpretación por el Poder Judicial. Incluyen también las informales, que se conforman a partir de las expectativas que se tienen del comportamiento de los otros y de las normas que creemos adecuadas para relacionarnos con otros. Las reglas informales provienen de la historia, cultura y de la capacidad que poseen ciertos actores para moldear a su favor las instituciones.

Lo anterior lleva a que un simple cambio de leyes por parte del Poder Legislativo no sea la solución mágica para transformar a un país. Muchas veces hay que cambiar las leyes; es una condición necesaria para el cambio, pero no suficiente. Es usual que se requiera mucho más que eso. En el otro sentido, hay cambios en el comportamiento de una economía que se pueden detonar con pocas modificaciones legales[1] y hay leyes que no sería necesario siquiera cambiar si quienes las interpretan, es decir, el Poder Judicial, modificaran los criterios jurisprudenciales que hasta ese momento han prevalecido.[2]

[1] Rodrik señala el caso de China, en donde se detonó el crecimiento sin construir un régimen de propiedad privada, simplemente dejando a las gobiernos locales el control de ciertas empresas públicas (Rodrik, 2007: 189-191).

[2] Este es el caso de la interpretación que hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación del artículo 31 de la Constitución a partir de los años sesenta, la cual ha llevado a una industria de privilegios fiscales basados en el amparo (Elizondo Mayer-Serra y Pérez, 2006).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Dado que la distribución de poder, historia y cultura son importantes, aquellas reformas que funcionan en un país pueden no ser las adecuadas para otro país o en otro contexto mundial. Sin embargo, algunas instituciones y prácticas que derivan de las mismas y que no funcionan para promover el crecimiento son muy evidentes. Por ejemplo, un Estado que es dueño de empresas que pierden dinero de forma sistemática termina consumiendo más recursos de los que produce, los cuales son pagados por el contribuyente; monopolios públicos y privados mal regulados que extraen altas rentas del consumidor[3] limitan el bienestar de la población y dificultan la competitividad de empresas que consumen esos bienes o servicios; expropiaciones arbitrarias que desestimulan la inversión; inestabilidad macroeconómica y alta inflación que llevan a inversiones especulativas de corto plazo y a la erosión del sistema financiero, o una alta actividad delictiva que aleja a los inversionistas. Todas estas instituciones y prácticas retrasan el crecimiento económico de cualquier país.

Las instituciones, en su sentido amplio, propician algunas conductas y evitan otras, imponen límites, reducen la incertidumbre, estabilizan las expectativas, canalizan el conflicto. Nunca son neutrales: dan más espacio y poder a algunos actores que a otros. No pueden ser neutrales. Las circunstancias en las que surgen no son asépticas. Las sociedades son siempre conflictivas y desiguales. Los actores con más poder buscan influir en el diseño de las instituciones, de tal suerte que favorezcan sus intereses. Además, en general nos encontramos en equilibrios difíciles de cambiar, porque ciertas reformas institucionales significativas no dejan contentos a todos; siempre hay algún sector que pierde o que piensa que está perdiendo con un determinado arreglo institucional.

Dado que hay sociedades capaces de crecer más que otras y se sabe cuáles son los arreglos institucionales que han utilizado, ¿por qué no todas pueden importar las fórmulas del éxito de otras naciones? La primera razón, como ya se mencionó, es que no hay recetas únicas. Cada país debe encontrar la mezcla de políticas que mejor funcionan para su dotación de factores, desarrollo institucional, momento histórico, etcétera (Rodrick, 2007).

Sin embargo, tenemos certeza de cuáles son algunos de los arreglos institucionales contrarios al crecimiento y al interés general, aunque no

[3] Aunque cierta protección puede llevar a estimular inversión en sectores que de otra forma serían muy arriesgados, si se sostiene esa renta pasado cierto tiempo, pierde sentido.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

los podamos cambiar por razones políticas. Ello por el mayor poder que poseen quienes se benefician hoy de esas instituciones que llevan a un equilibrio subóptimo en términos de crecimiento, frente al poder de quienes serían los potenciales beneficiarios del cambio. Se trata, por supuesto, del viejo dilema de intereses fuertes y concentrados *versus* intereses débiles y difusos. Esto explica por qué sólo algunos países han logrado incrementar de forma sostenida el bienestar de sus ciudadanos, por más que haya lecciones de países vecinos de cómo se pueden hacer mejor las cosas.[4] En otras palabras, las instituciones de un país pueden ser subóptimas para crear crecimiento económico, pero sobreviven, a pesar de permitir a ciertos sectores extraer jugosas rentas o producir bienes y servicios de calidad inferior a los que se encuentran en otros mercados, cuando los ganadores saben operar en el mercado político para defender su situación de privilegio.

Los niveles de bienestar entre los países no convergen en automático cuando las economías se abren al intercambio de mercancías o a la inversión extranjera, como esperaría la economía neoclásica. De hecho, la experiencia muestra que es más fácil quedar atrapados en equilibrios institucionales subóptimos en términos de crecimiento, que favorecen a ciertos actores bien organizados aunque sean arreglos poco eficientes desde el punto de vista económico, que lograr los complejos equilibrios que impulsan a las economías a crecer de forma sostenida. Incluso cuando es evidente que ciertas reformas crearían un beneficio mayor para la sociedad en su conjunto, esas reformas pueden no llevarse a cabo o hacerlo de tal forma que no alteren, en lo esencial, los beneficios para ciertos grupos. Incluso es posible que las reformas creen nuevos espacios de privilegio o arreglos para mantener los privilegios, que surgen durante el propio proceso de deliberación y aprobación de la reforma, cuando se suponía que las reformas iban a eliminar esos privilegios.

Entre más desigual es una sociedad, mayores pueden ser las presiones en pos de la redistribución y del cambio del *statu quo*. Una mayoría de ciudadanos puede articular una amenaza creíble y los grupos privilegiados, en consecuencia, verse obligados a admitir, o incluso a impulsar por iniciativa propia reformas sustantivas que permitan un mayor crecimiento, por más que les afecte a corto plazo. Este sería un mecanismo redistributivo basado

[4] Aunque, por supuesto, el éxito de un vecino puede ayudar, como sucedió en Corea del Sur y Taiwán al ver el despegue de Japón.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

en hacer más grande el pastel que se va a repartir. Bien dice el dicho que "más vale un mal arreglo que un buen pleito". El espectro de una revolución, por ejemplo, puede ser un gran acicate para que los grupos privilegiados acepten compartir poder y recursos (Acemoglu, 2003).[5]

Sin embargo, no hay desenlace asegurado. No siempre se acepta perder privilegios aunque se perciba el riesgo de algún movimiento revolucionario. Tampoco está escrito que éste se dé si no existe una negociación que conduzca a un mundo de menos privilegios. La desigualdad de poder económico implica también una desigualdad de recursos políticos y los grupos bien organizados pueden defender mucho tiempo un equilibrio que les sea favorable, aunque sea subóptimo para el conjunto de la sociedad.

Incluso en una democracia donde, en principio, las mayorías tienen el poder por medio de su voto, los privilegios de las minorías pueden permanecer, aunque sean contrarios al interés general. Las instituciones de una democracia también abren espacios a los privilegiados para influir a favor de medidas de interés particular, gracias, precisamente, a los muchos recursos que poseen y que pueden conducir a que la sociedad tenga una menor capacidad, aun para estimular políticas de largo plazo.

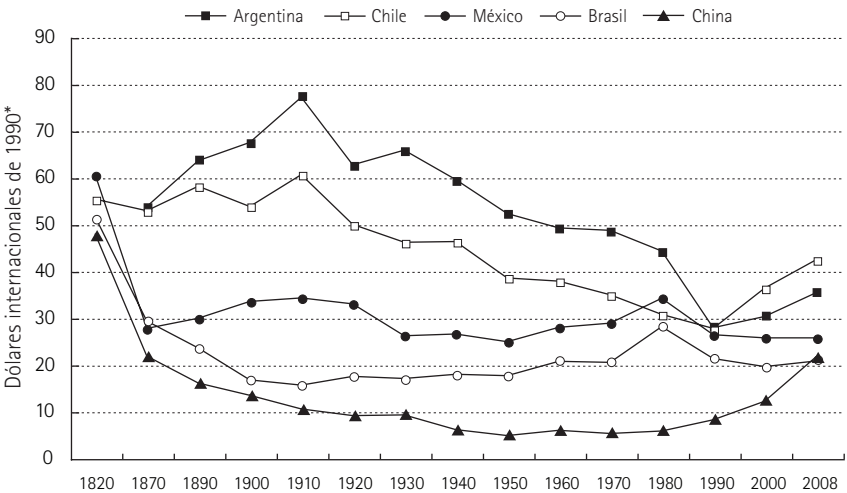
EL CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA MEXICANA EN PERSPECTIVA COMPARADA

Una mirada de largo alcance muestra que el crecimiento del PIB per cápita en México, comparado con el de los Estados Unidos, ha sido mediocre. Esto se muestra en la gráfica 4.1. Cabe señalar que esto no es un problema exclusivamente mexicano. En el resto del mundo y en América Latina hay historias aún peores. China, hoy ejemplo de éxito, lo es después de décadas de desempeño inferior que el nuestro. Argentina cayó durante el siglo XX en su nivel de ingreso quizá como ningún otro país en el mundo lo haya hecho. Brasil se comporta en un plazo largo de manera muy similar a la nuestra. Moverse hacia un equilibrio procrecimiento sostenido no es nada fácil. Sólo algunos países lo han logrado (Banco Mundial, 2008).

La gráfica 4.1 presenta una comparación del PIB per cápita de una serie de países con el de Estados Unidos. Desde luego, series tan largas en el

[5] El caso paradigmático de una élite que reparte beneficios para no ser rebasada es, probablemente, la Alemania de Bismark (Pflanze, 1971).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



* Los puntos de la serie de China son una estimación.
Fuente: elaboración propia con datos de Maddisson (2008).

Gráfica 4.1. Comparación del PIB per cápita entre China y América Latina respecto al de Estados Unidos, 1820-2008.

tiempo tienen problemas de confiabilidad. En este caso hemos usado la serie construida por Maddison, la cual no está exenta de críticas, pero suele ser utilizada para este tipo de comparaciones.

La comparación mostrada en esta gráfica es con respecto a un blanco móvil, el PIB per cápita de Estados Unidos. Éste creció en un promedio anual de 1.89%, entre 1820 y 1870; 2.66% de 1871 a 1913; 2.76% de 1914 a 1950; 2.95% de 1951 a 1973 y 3.71% de 1974 a 2008 (Maddisson, 2008).

¿Por qué hemos crecido tan poco en estos dos siglos de vida independiente? Para que exista crecimiento los países tienen que resolver muchos problemas. Es evidente que el primero es poderse gobernar. Los problemas para pacificar al país después de la Independencia, en nuestro caso, necesariamente tenían que afectar nuestra capacidad para crecer. La guerra de Independencia afectó de forma importante la principal actividad económica de la Colonia —la minería— y destruyó la capacidad administrativa de la Nueva España, respaldada por la administración española, que dotaba de una serie de servicios a sus colonias (Prados, 2009). Por ejemplo, la notable capacidad de recaudación fiscal de la Colonia se debilitó de forma importante con la Independencia (Marichal 2007: 48-80).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El Estado independiente nació, así, con una baja capacidad de recaudación y, en buena medida, por eso fue muy inestable. Sin cierta paz y estabilidad no hay crecimiento posible. De igual forma, la Revolución mexicana tuvo un alto costo económico a partir de su fase más destructiva.

Sólo en dos ocasiones el PIB per cápita de México ha crecido por arriba del de Estados Unidos. La primera fue de 1885 a 1910, con la pacificación del país y el desarrollo institucional y de infraestructura del Porfiriato (Riguzzi, 2009; Elizondo Mayer-Serra, 2007). La segunda ocasión se dio de principios de la década de 1950 hasta 1980, con la institucionalización de la Revolución y con un proceso de desarrollo protegido del exterior que permitió incrementar la riqueza, transfiriendo trabajadores del campo a la industria, gracias a la protección comercial que permitía hacerlo a pesar de los bajos niveles de competitividad. Ambos periodos de crecimiento terminaron mal. Uno, con una revolución y sus secuelas, otro con una larga crisis económica cuyas consecuencias todavía no acabamos de superar, las cuales serán analizadas más adelante.

Si la comparación con Estados Unidos parece ser muy ambiciosa, ¿cómo salimos si nos comparamos en un plazo largo con otras economías en desarrollo importantes? Con datos del *Growth Report*, del Banco Mundial (los cuales no son comparables con los de Maddison citados más arriba), podemos ver que México estuvo a la mitad de la tabla en el periodo 1960-2006 (cuadro 4.1), gracias al éxito del desarrollo estabilizador. En el periodo 1980-2006 quedamos en los últimos lugares (Banco Mundial, 2008).

América Latina, en general, tuvo un mal desempeño. Como región ha ido perdiendo peso en el último medio siglo, en buena medida por su baja productividad y un escaso crecimiento en la productividad de los factores de producción. Esto, para los años noventa, se explicaba fundamentalmente por la falta de apertura al exterior, una mala administración macroeconómica y la deficiente calidad de las instituciones (Blyde y Fernández-Arias, 2005). Sólo Chile logró tasas de crecimiento notablemente mejores a las del resto de los países de la región a partir de mediados de los años ochenta, gracias a una mejora en la evolución de la productividad total de los factores (Chumacero y Fuentes, 2005).

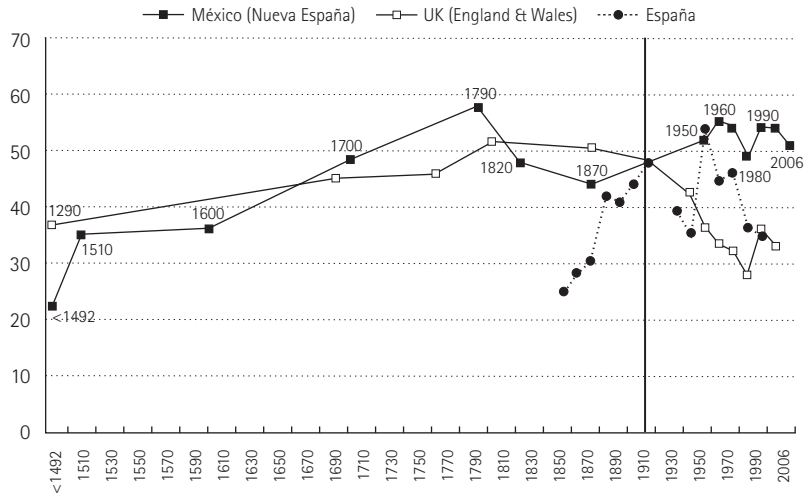
Tampoco hemos sido capaces de construir una sociedad más justa. En las siguientes gráficas se muestra la evolución de la desigualdad y la pobreza en nuestro país. Como se observa en la gráfica 4.2, ni siquiera durante el desarrollo estabilizador logramos disminuir la desigualdad. Los niveles de pobreza también se han mantenido altos y en cada crisis son los pobres

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 4.1. Crecimiento en países en vías de desarrollo*

			Tasa de crecimiento del PIB					
			1980-2006		*1960-2006*			
	PIB real 2006	*Porcentaje del total*	*Real*	*Per cápita*	*Real*	*Per cápita*	*Posición 1960*	*PIB real 1960*
China	2 092	25	10	9	8	6	5	70
Brasil	765	9	2	1	4	2	2	105
India	703	9	6	4	5	3	4	77
México	666	8	3	1	4	2	3	94
Federación Rusa	373	5	0	0	—	—	—	—
Argentina	340	4	2	1	3	1	1	108
Turquía	261	3	4	3	4	2	—	—
Indonesia	219	3	5	4	6	4	8	18
Chile	96	1	5	3	4	3	12	14
Perú	71	1	2	0	3	1	10	16

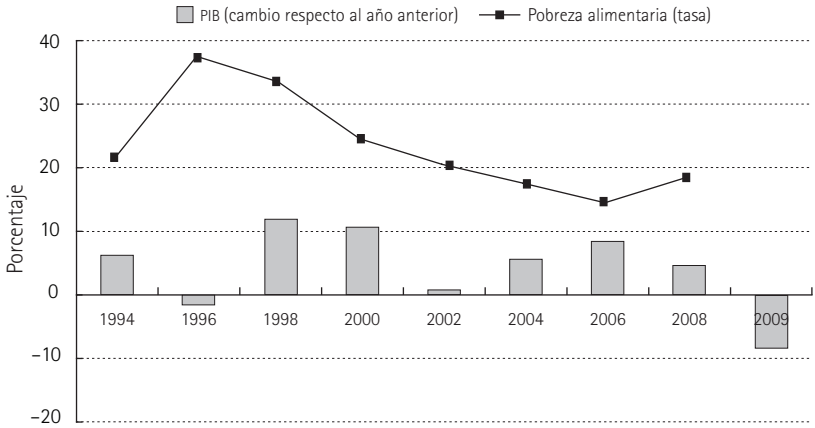
* Países seleccionados.
Fuente: Banco Mundial (2008): Apéndice estadístico.



Fuente: Scott (2009a).

Gráfica 4.2. Desigualdad en México, 1492-2006.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: Scott (2009b).

Gráfica 4.3. Crecimiento y pobreza en México.

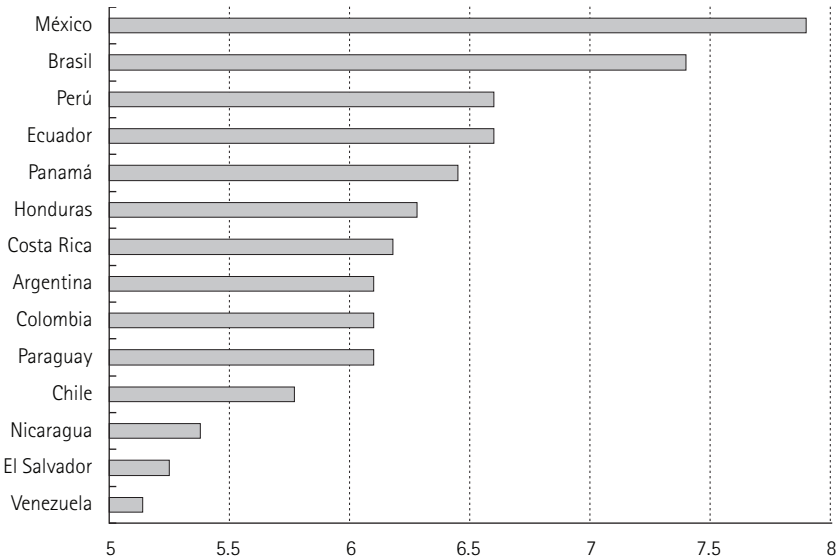
quienes pagan el costo mayor, como se observa en la gráfica 4.3. Cabe resaltar que la región en su conjunto es, después de África, la más desigual del mundo, en buena medida por los mecanismos originales de la Conquista, basados en el control de una élite de origen europeo sobre el resto de la población (De Ferranti *et al.,* 2003).

Esto es particularmente sorprendente en el caso de México. Como sabemos, hace cien años tuvimos una revolución social, la cual llevó a una ambiciosa reforma agraria que, en 1952, ya había distribuido por concepto de restituciones, dotaciones y ampliaciones de ejidos cerca de 34 518 285 690 hectáreas a un total de 1 807 925 campesinos; es decir, casi la mitad del territorio nacional. Si bien muchas veces no fue la mejor tierra, el fracaso de esta reforma se encuentra en la lógica política y burocrática en la que quedaron atrapados los ejidatarios beneficiarios del reparte agrario (Mendieta, 1974: 272).[6]

Si algo refleja nuestra desigualdad es la brecha educativa que existe hoy en nuestro país. Como se observa en la gráfica 4.4, ésta es peor que en países más desiguales, como Brasil, o más pobres, como Nicaragua. Si a esto le sumamos la mala calidad de nuestra educación, el resultado, en términos de distribución de ingreso de la política educativa, es regresivo.

[6] Las paradojas de esto las exploro en Elizondo Mayer-Serra (2009a).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: Scott (2009c).

Gráfica 4.4. Brecha escolar entre la población más pobre y más rica en quintiles (25-65 años).

En nuestros dos siglos de vida independiente y en el siglo posterior a la Revolución hemos logrado mantenernos como país independiente. Sin embargo, no hemos dado el salto que nos permita salir del subdesarrollo. La pregunta es, ¿por qué? Para ello veremos qué hizo posible el desarrollo estabilizador, el llamado milagro mexicano, por qué no fue sostenible y por qué no se ha podido alcanzar nuevamente un crecimiento elevado sostenido.

SOBRE EL MILAGRO PERDIDO Y SUS IMPLICACIONES

El milagro mexicano, como se comentó en la introducción, comenzó a tener problemas en los años setenta y finalmente colapsó en 1982, con la crisis económica. Esta crisis sorprendió a las autoridades y a una parte de la población y vino justo después de que el país se había convertido en un fuerte exportador de petróleo, lo cual había llenado de optimismo al país.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Según parecía, los descubrimientos de petróleo y su subsecuente desarrollo serían el mecanismo para financiar el gasto público y obtener las divisas que, se pensaba, habían constreñido el desarrollo del país. Sin embargo, no se supo "administrar la abundancia" (en palabras del expresidente López Portillo). El petróleo llevó a mayor endeudamiento externo y mayor déficit de cuenta corriente, todo bajo el supuesto de que el precio del petróleo continuaría subiendo. Cuando éste empezó a caer y las tasas de interés aumentaron con rapidez, el modelo no se pudo ajustar, dando por resultado una crisis financiera cambiaria muy severa, que comenzó en febrero de 1982 (Elizondo Mayer-Serra, 2001a).

Cabe aclarar que López Portillo, con su frase, no estaba presumiendo que México fuera rico. Su declaración de que México tendría que aprender a administrar su futura abundancia gracias al petróleo ha sido interpretada erróneamente. El problema con el petróleo es que el gobierno enfrenta demandas sociales que lo pueden obligar a usar no sólo el ingreso presente, sino también el que se espera en el futuro por las exportaciones de crudo. Administrar estas expectativas no es fácil. Además, la promesa de ingresos futuros producto de la venta de recursos naturales hace a los acreedores muy generosos, con el resultado de que el país beneficiado con una expectativa de mayor ingreso futuro por haber descubierto recursos naturales recibe, incluso, más recursos de los que provienen de sus exportaciones, como fue en nuestro caso.

Parece fácil planear no usar estos recursos. Sin embargo, en un país pobre, desigual y con instituciones débiles, y sin pesos y contrapesos, es muy difícil contener las presiones de gasto. Si los precios del petróleo se mantienen o por lo menos siguen la trayectoria esperada, la estrategia puede funcionar algún tiempo, pero cuando se enfrenta la baja de los precios del petróleo —algo que suele suceder más temprano que tarde— la estrategia se vuelve extremadamente vulnerable.

El petróleo hizo posible posponer decisiones difíciles, que salieron a la luz con la crisis de 1976; señal del agotamiento del milagro mexicano. Por ello, la crisis de 1982 fue mucho más severa. El oro negro ocultó los problemas estructurales resultantes de un sistema basado en una protección comercial que permitió una acelerada industrialización, pero que llevó a México a tener una economía ineficiente, con productos de baja calidad y una creciente demanda de productos importados como insumos y, cada vez más, como bienes de consumo. Este aumento de la demanda de importaciones fue resultado no sólo de la pobre calidad de la producción nacional,

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sino también de la presión derivada de tener una moneda fuerte, tomando en cuenta los ingresos de divisas ya señalados (Vernon, 1971). Las deficiencias de nuestra planta industrial y la fortaleza del peso hicieron muy poco atractiva y realista la exportación de manufacturas. El grueso de las exportaciones era petrolero.

Desde el punto de vista político, el milagro mexicano estaba basado en la distribución discrecional de premios y castigos desde la Presidencia de la República. Éstos se distribuyeron en función de la capacidad de presión de los distintos grupos sociales, siempre y cuando su presión no tuviera como objetivo modificar el sistema, sino simplemente extraer la mayor cantidad de recursos del gobierno para repartir a las bases y apropiárselas, beneficiando así a los líderes. A pesar de que era un régimen autoritario donde el poder estaba controlado desde arriba, se respetaban las formalidades de una Constitución democrática, basada en la separación de poderes, incluida la celebración de elecciones con regularidad. Esto le daba al gobierno mexicano el poder de llamarse democracia, en un contexto en el que la mayoría del subcontinente estaba gobernado por juntas militares. El resultado fue un sistema con una notable estabilidad política.

Sin embargo, la estrategia de repartir para lograr gobernar estaba fundada en una burocracia que, lejos de hacerse más sofisticada y sólida, como se hubiera requerido para administrar un país más complejo, estaba politizada y muchas veces capturada por el sector que debía regular o fuertemente constreñida por los sindicatos del sector. Además, era cada vez más corrupta, según la evidencia anecdótica disponible. La discrecionalidad permitía repartir beneficios legales o extralegales, pero provocaba todo tipo de distorsiones en las decisiones de inversión.

Todo lo anterior requería de más y más recursos, pero éstos no podían ser recaudados por la misma lógica de un sistema basado en los privilegios y exenciones.[7] Esta creciente necesidad de recursos tuvo que ser financiada mediante una política de endeudamiento externo, pero cuando las tasas de interés subieron, a finales de la década de los setenta, y los precios del petróleo empezaron a bajar a mediados de 1982, el sistema se colapsó.

La economía pasó de un crecimiento de 8.8% en 1981 a –0.6% en 1982 y en 1983 cayó hasta –4.2% (Klein y Coutiño, 2000a: 88). La inflación pasó de 32.58% (García Alba y Serra Puche, 1984: 39) en 1977, a 27.93% en 1981; en 1982 fue de 57.49% y alcanzó su punto más alto en

[7] Para más información sobre este punto véase Elizondo Mayer-Serra (2001b).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 4.2. Deuda externa del sector público mexicano: 1970-1982
(millones de dólares)

Año	*Total*	*Incremento anual*
1971	4 546.0	802
1972	5 065.0	500
1973	7 071.0	2 007
1974	9 975.0	9 904
1975	14 449.0	4 474
1976	19 600.0	5 151
1977	22 912.0	3 312
1978	26 264.0	3 352
1979	29 757.0	3 493
1980	33 813.0	4 056
1981	52 961.0	19 148
1982	58 874.2	11 139

Fuente: Green, 1988: 47.

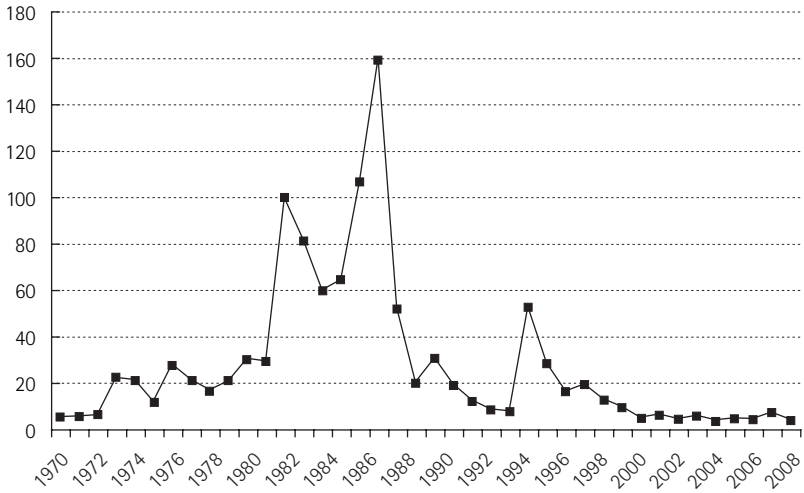
1988, cuando llegó a 125.43%. No fue sino hasta 1989 cuando la economía mexicana comenzó a estabilizarse, al disminuir la inflación a 20.32% y a 26.54% en 1990 (Cámara de Diputados, 2009a).[8]

El gobierno de Miguel de la Madrid tuvo que enfrentar esta crisis con un ajuste del gasto público, fundamentalmente por el lado del gasto. Cuando éste no fue suficiente, se optó por comenzar una reforma en el modelo de desarrollo, que requería abrir la economía y privatizar una parte de las empresas propiedad del gobierno. Esto implicaba afectar a algunos de los que habían sido los aliados más importantes, pero se pensó que de no hacerlo así, sería más difícil controlar la inflación, retomar el crecimiento y, en última instancia, mantenerse en el poder.

Cabe resaltar que el objetivo último de estas reformas fue político. El grupo en el gobierno enfrentaba una economía en crisis que iba más allá de la quiebra financiera de 1982 y que, en 1988, tras una escisión en las filas del partido gobernante, puso en entredicho su capacidad para mantenerse en el poder (Langston, 2006: 63). Este grupo enfrentaba serios problemas de credibilidad, como resultado de sucesivas devaluaciones, inflación y falta de crecimiento (Centeno, 1997). Además, la relación con los inversionistas se encontraba seriamente dañada tras la nacionalización de los bancos (Elizondo Mayer-Serra, 2001a).

[8] Base segunda quincena de junio de 2002 = 100.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México (2009).

Gráfica 4.5. Índice de precios al consumidor. Índice general (anual).

El proceso de reformas fue intenso y doloroso, pero la inflación no se estabilizó sino hasta el siguiente sexenio, el de Carlos Salinas, y sólo por unos años. Además, no se recuperaron los ritmos de crecimiento del desarrollo estabilizador, a pesar de que las reformas impulsadas por el gobierno de Salinas fueron mucho más ambiciosas que las de su antecesor, como fue el caso de la firma de TLCAN y de las múltiples privatizaciones, como la de la banca y la de Telmex, por citar las dos más importantes.[9] Sin embargo, no se logró ni siquiera la estabilidad macroeconómica y el país entró nuevamente en el ciclo de devaluación, recesión e inflación, en diciembre de 1994.

La crisis de 1994 fue particularmente virulenta, dado que, con la idea de que la estabilidad se había realmente alcanzado, un segmento de la población se endeudó y, a diferencia de crisis previas donde muchos cambiaron sus ahorros a dólares, mantuvo sus recursos en pesos, por lo que perdieron buena parte de su valor. Además, como se verá más adelante, se rompió el intento de construcción de una nueva coalición política basada en la capacidad de dotar a las clases medias de posibilidades de empleo y de consumo. Incluso algunos de los ganadores de la primera ronda de privatizaciones se volvieron actores opositores a cambios que los regularan,

[9] Para una visión optimista de estas reformas véanse Lustig (1994); Rubio (1999).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sumándose a los muchos intereses empresariales, burocráticos y sindicales que no querían perder privilegios de distintos tipos.

Tampoco después de la crisis de 1994 el gobierno fue capaz de reactivar la economía a las tasas de crecimiento esperadas. Las tasas de crecimiento per cápita permanecieron bajas y lo mismo sucedió con la productividad. De 1987 a 2004 las tasas de crecimiento del PIB por hora trabajada fluctuaron entre 0.3 y 0.9% (cuadro 4.3).

Si comparamos el crecimiento de México en los últimos años con otros países en vías de desarrollo, es evidente que nos falta mucho para ser parte de los BRIC. En los últimos años, incluso Brasil ha tenido un desempeño mucho mejor que el de México (cuadro 4.4) (FMI, 2009a).

El problema del pobre desempeño de la productividad laboral es fundamental para entender el bajo crecimiento de México, pues es, a final de cuentas, el motor de crecimiento en los países emergentes exitosos y la única forma de crecer de forma sostenida. Según cálculos de la OCDE, México ha tenido incluso un desempeño negativo durante gran parte de las últimas décadas.

Con este ritmo tan bajo de crecimiento, México no va a lograr dar el salto a ser un país desarrollado. Además, en los albores de la celebración de la Independencia y de la Revolución, está atravesando una profunda crisis económica, producto en buena medida de la crisis mundial, pero que da más motivos para poner en tela de juicio, con toda razón, la pertinencia del modelo económico hasta ahora seguido.

Por supuesto, sobran críticos no sólo de lo hecho sino del sentido de estas reformas. La tentación de más de uno es regresar al modelo brevemente descrito en este texto. Pero, como se trató de demostrar, ese modelo requería de un arreglo político centralizado, no democrático, con una alta

Cuadro 4.3. Tasas de crecimiento del ingreso per cápita y crecimiento de la productividad del trabajo, 1987-2004

	PIB per cápita			*PIB por hora trabajada (productividad)*		
	1987-1995	*1995-2004*	*2000-2004*	*1987-1995*	*1995-2004*	*2000-2004*
Irlanda	5.1	6.6	4.0	4.0	4.7	3.5
España	2.5	3.2	2.6	2.1	0.0	0.2
Estonia	–	6.2	7.0	–	7.1	6.6
México	0.4	2.2	-0.5	0.6	0.3	0.9
India	3.9	4.5	5.2	3.7	3.9	3.1
China	5.7	6.6	7.7	4.7	6.1	6.8

Fuente: Banque de France (2005).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 4.4. PIB real
(variación porcentual anual)

	2007	*2008*	*2009**	*2010**
Brasil	6.1	5.1	–0.2	5.5
Chile	4.6	3.7	–1.5	4.7
China	13.0	9.6	8.7	10.0
India	9.4	7.3	5.7	8.8
México	3.3	1.5	–6.5	4.2
Federación Rusa	8.1	5.6	–7.9	4.0

* Estimado.
Fuente: IMF (2010) .

Cuadro 4.5. Indicadores de crecimiento para México a lo largo del tiempo

	1987-1992	*1992-1997*	*1997-2002*	*2002-2007*
PIB	2.44	2.99	3.16	3.16
PIB per cápita	0.25	1.15	1.76	2.06
Productividad laboral	–2.03	–0.75	0.82	1.11
Utilización laboral	1.73	1.32	0.24	0.21
Población	0.59	0.59	0.68	0.73

Fuente: OCDE (2009).

capacidad de endeudamiento para financiar arreglos improductivos y un mundo en el que los mercados estaban cerrados. Nada de lo anterior existe ya. El reto es hacer las reformas pendientes, que, como veremos en la siguiente sección, no implican simplemente privatizar y desregular, sino fortalecer el Estado frente a intereses de todo tipo, que hasta ahora han sido capaces de frenar los cambios, a mi juicio, deseables.

Cabe, sin embargo, señalar una complicación adicional, que considero insuficientemente estudiada para el caso de México: la apreciación del tipo de cambio. Las reformas impulsadas por el gobierno de Salinas (en particular, el TLCAN) partían del supuesto de que México, al tener una mano de obra más barata que Estados Unidos y Canadá, podía detonar el crecimiento con la inversión en producción de bienes manufactureros de esos dos países. Sin embargo, no estaba dentro del cálculo del momento la emergencia de China, con mano de obra aún más barata y abundante que la mexicana, ni la subida en el precio del petróleo (que pasó de un precio promedio de 15.70 dólares por barril en 1995, a 25.34 dólares por barril en 2000 y llegó hasta 86.83 dólares por barril en 2008), la cual provocó un aumen-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

to sensible en la balanza comercial petrolera (exportaciones de crudo menos importaciones de petrolíferos y petroquímicos) de 6 372 millones de dólares en 1995 a 10 247 millones en 2000 y hasta 21 291 millones en 2008.[10] Tampoco fueron consideradas las crecientes remesas, que llevaron a aumentar los ingresos de divisas de 3 672 millones de dólares en 1995, a 6 572 millones de dólares en 2000 y a 25 137 millones de dólares en 2008 (Banco de México, 2009).

Este influjo de recursos llevó a una apreciación del tipo de cambio que, según autores como Rodrik, es incompatible con una estrategia basada en la exportación de manufacturas.[11] Como Rodrik señala, no debe ser casualidad que en casi ninguno de los casos de éxito del este de Asia el Banco Central es independiente (Rodrik, 2008: 48 y ss).

Cabe señalar que la importancia de mantener competitiva la moneda no entraba dentro del modelo económico en el que creían Salinas y sus asesores. Para ellos la notable apreciación que tuvoel tipo de cambio en la segunda mitad de ese gobierno era una muestra del éxito del modelo. Significaba que se estaba atrayendo inversión extranjera, lo cual haría más competitiva la economía mexicana. Para la tecnocracia salinista los tipos de cambio son los que el mercado decide. Además, esta apreciación sin duda sirvió para avalar las reformas frente a segmentos de la clase media que vieron su capacidad de compra en dólares incrementarse de forma significativa. Como sabemos, en buena medida, por eso no fue sostenible (Elizondo Mayer-Serra, 1997).

SOBRE LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS PENDIENTES[12]

El catálogo de reformas pendientes es bien conocido.[13] El objetivo de éstas es incrementar la productividad de la economía, por medio tanto de mecanismos de mercado que permitan una mejor asignación de los recursos y

[10] Precios promedio calculados a partir de cifras mensuales obtenidas del IMP (2009).

[11] Un análisis reciente de la economía del Porfiriato señala que la notable industrialización del periodo se explica en alguna medida por la devaluación del nuestra moneda (Gómez-Galvarratio y Williamson, 2009).

[12] Esta sección está basada en Elizondo Mayer-Serra (2009b).

[13] Véase el reporte de la economía mexicana de la OCDE (2009), *OECD Economic Surveys: Mexico*, París: OECD y los volúmenes donde se resume la discusión del Grupo

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

menos restricciones a la inversión, como de una mayor capacidad regulatoria y de provisión de bienes públicos por parte del gobierno. La suma de ambas reformas debería llevar a una inversión privada y a una rentabilidad de la inversión pública mayores.[14]

En síntesis, puede decirse que se requiere de un gobierno capaz de imponer una regulación guiada por un doble principio: estimular la productividad y ampliar los derechos para todos. No se trata de tener un Estado más chico, sino uno más robusto, como bien lo argumentó el entonces presidente Salinas en su *Primer informe de gobierno*, si bien nunca logró poner en práctica esas ideas. No lo hizo suficientemente chico y mucho menos lo institucionalizó; que es la única forma de tener un Estado fuerte en una democracia, amén de haber utilizado las reformas para promover intereses personales.

Prometer reformas es fácil. Incluso lo es hacerlas de forma limitada y mal. Algunas fallaron por incompletas, ya que no tocaban —ni pretendían hacerlo— a algunos de sus principales aliados. Por ejemplo, la detención de Joaquín Hernández Galicia, *La Quina*, el 10 de enero de 1989 (el famoso "quinazo"), ordenada por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, buscó encarcelar a uno de los líderes sindicales más poderosos del momento, quien se había manifestado en contra de Salinas cuando era candidato e incluso apoyó al entonces candidato presidencial de la izquierda, Cuauhtémoc Cárdenas, quien se había salido del PRI. El propósito de esta detención del líder sindical no era cambiar de fondo el modelo de explotación del petróleo o un ejemplo de voluntad democratizadora (*El País,* 1989), sino cambiar a un líder rebelde por uno amigo y dar una muestra de autoridad tras una elección sumamente cuestionada.

Las reformas más importantes no se hicieron. La ley laboral no se tocó para no afectar a los líderes sindicales, puntal del PRI. La rigidez de los mercados

Huatusco, resultado de las deliberaciones de más de 50 de los principales economistas de México. Grupo Huatusco, 2003, *¿Por qué no crecemos?,* Huatusco I, México: [s.e.]; 2004, *Estado, mercado y crecimiento económico: elementos de la agenda de política pública para el crecimiento económico de México,* resumen general de los planteamientos de los participantes en el seminario "Estado, Mercado y Crecimiento Económico", Huatusco, Veracruz, 3-5 de junio; 2005, *La creación y consolidación de instituciones para el crecimiento económico de México*, resumen del Seminario "La creación y consolidación de las instituciones para el crecimiento económico de México", Huatusco, Veracruz, 9-11 de junio.

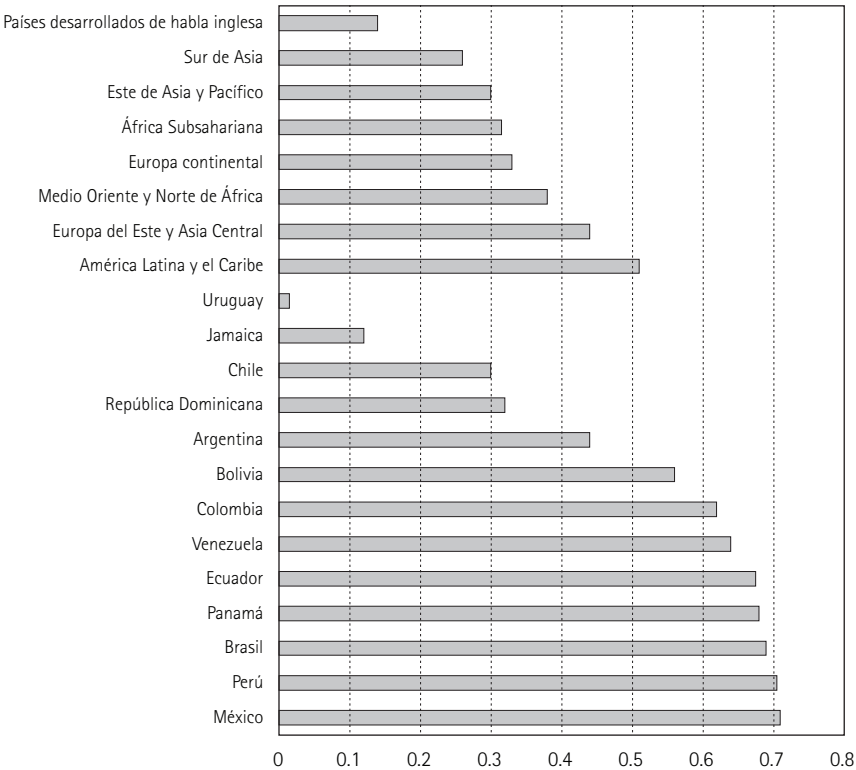
[14] Cabe subrayar que nada de esto es viable si continúa el deterioro de la seguridad pública en México, aunque este tema no se aborda en el presente capítulo.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

laborales en México es de las más altas del mundo (gráfica 4.6). Esto era pagable en una economía cerrada, ya no en una abierta, que requería de un régimen laboral más flexible, como son los de nuestros principales competidores.

El régimen en el sector petrolero no se modificó nada, quedó fuera del TLCAN y hoy sigue siendo el más cerrado del mundo, salvo el de Corea del Norte. En electricidad los cambios fueron limitados. Las empresas de energía que son propiedad del gobierno valen más que todo lo privatizado hasta ahora.

En las reformas más ambiciosas que sí se hicieron hubo un error de diseño. Privatizar sin tener antes entidades regulatorias fuertes llevó a la concentración de poder en el sector de telecomunicaciones y al abuso y subse-



Fuente: De Buen Lozano y De Buen Unna (2001), citado en Heckman, *et al.* (2010: 10).

Gráfica 4.6. Rigidez del mercado laboral.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cuente quiebra de la banca recién privatizada. Un mal diagnóstico en la política cambiaria del gobierno de Salinas llevó al fracaso, el cual rompió con una de las premisas de los beneficios de las reformas económicas: que la liberalización y privatización propiciarían estabilidad y crecimiento.[15]

Esta falla hizo impopulares las reformas modernizadoras. En octubre de 1994, a finales del sexenio del presidente Salinas, una encuesta mostraba los siguientes resultados: 52.2% de los entrevistados favorecía la privatización, mientras que 38.2% estaba en contra y 4.6% no se pronunciaba ni a favor ni en contra. Después de la crisis de 1994, cuando el peso se devaluó de 3.34 pesos por dólar (promedio anual, 1994) a 6.17 pesos por dólar (promedio anual, 1995), la economía se contrajo 4.7% (en 1994 la tasa de crecimiento del PIB fue de 3.5%) (Klein y Coutiño, 2000b) y la inflación saltó a 34.77% en 1995 (en 1994 fue de 6.97%) (Cámara de Diputados, 2009a). En el sexenio de Zedillo, después de la crisis, la percepción sobre las privatizaciones cambió significativamente. En abril de 1995, otra encuesta revelaba que el porcentaje de entrevistados a favor de las privatizaciones había bajado, pasando a 28% (se redujo casi a la mitad), 35.7% manifestaba un opinión negativa, 23.8% no las consideraba ni buenas ni malas y 12.4% no se manifestaba ni a favor ni en contra.[16]

Quienes se oponen a las propuestas presidenciales de reforma fiscal, energética o laboral —las tres más visibles de los últimos años— han ganado el debate mediático. Estas reformas no son percibidas como favorables para los intereses de las mayorías, sino como parte de un siniestro plan para afectarlas. De acuerdo con la Serie Nacional de Parametría, 73% de sus encuestados considera que el gobierno debe controlar la economía, mientras que 55% se opone a la participación de capital privado en las industrias petrolera y eléctrica.[17] De igual forma, una encuesta de Mitofsky muestra que más de la mitad de la población a la que se sondeó se opone a la inversión privada en energía (Consulta Mitofsky, 2007; Parametría, 2007). Como consecuencia de estas crisis se ocasionó una falta de legitimidad de las reformas económicas.

[15] Para un análisis de por qué no promovieron suficiente crecimiento este ciclo de reformas véase Esquivel y Hernández Trillo (2009).

[16] Encuestas de la Presidencia de la República, octubre de 1994 y abril de 1995. La base de datos completa se encuentra en la biblioteca del CIDE.

[17] Parametría (2007), Los mexicanos quieren al Estado en la economía, *Excelsior*, 23 de enero. Disponible también en <*http://www.parametria.com.mx/carta-parametrica.phtml?id=4054*>.

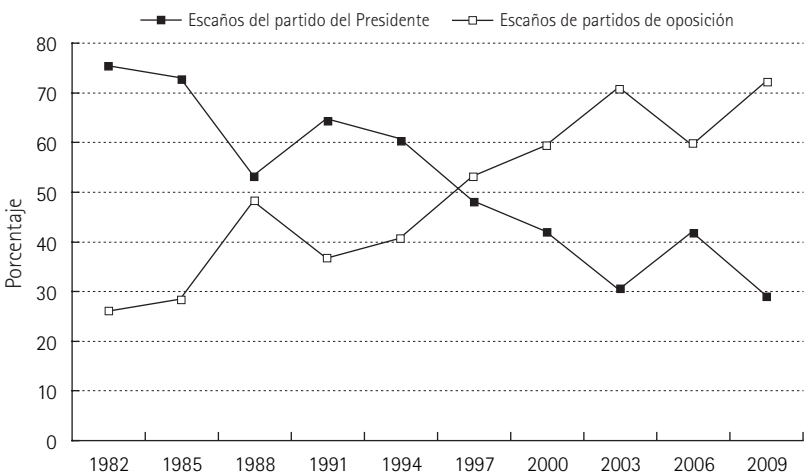
EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

No sólo las reformas que están pendientes son impopulares. La transición a la democracia llegó a México en un contexto en el que el partido del Presidente es minoritario en los gobiernos de los estados. En 2000, el PRI controlaba 20 de las 32 entidades federativas; el PAN sólo 6. El poder y los recursos fiscales muy rápidamente se movieron hacia los estados.

El partido del Presidente no ha tenido la mayoría absoluta en ninguna de las dos cámaras. Los gobiernos divididos han hecho difícil para el Ejecutivo asumir los costos a corto plazo de realizar ciertas reformas legales para después disfrutar de los beneficios a mediano y largo plazo.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que las reformas necesarias para el país no fueron aprobadas durante los años que hubo gobierno unificado y, por lo tanto, no es claro que el que un gobierno esté dividido sea la causa de su menor capacidad de acción (Cheibub, 2007). Además, la ausencia de pesos y contrapesos hizo posible los excesos de los sexenios de Echeverría y López Portillo, por lo que la solución no es que un partido esté representado en exceso.

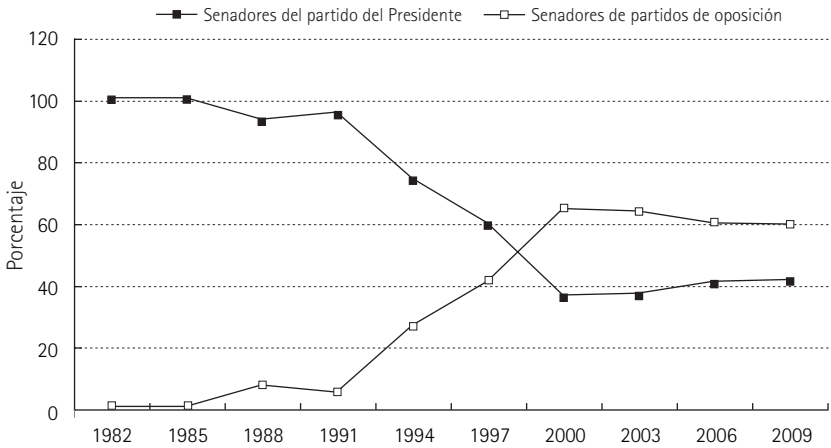
Actualmente, la oposición está en manos de dos partidos, herederos de principios revolucionarios y de prácticas políticas de gobiernos del PRI. El PRD se ha opuesto a las reformas más importantes de forma casi automática, porque este partido surge del desacuerdo con la agenda de Salinas. Des-



Fuentes: CIDAC (2009); Cámara de Diputados (2009b).

Gráfica 4.7. Gobierno dividido. Cámara de Diputados.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: elaboración propia con datos de Fox (2006); Cámara de Senadores (2009).

Gráfica 4.8. Gobierno dividido. Cámara de Senadores.

pués de la elección del año 2000, la oposición al gobierno, ahora del PAN, fue todavía más contundente. Peor aún después de la elección de 2006 cuyo resultado no ha sido reconocido por el candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador. En el caso del PRI, la relación con estas reformas es más ambigua, ya que después de la crisis de 1994 las corrientes modernizadoras perdieron mucho de su poder, debido a que dirigían al partido desde el Ejecutivo y, al perder el control de éste, dejaron al PRI en manos de sectores más tradicionalistas. En el PRI, además, se sigue concentrando la mayor densidad de políticos con la experiencia para manejar recursos económicos y de poder.

La dispersión de poder y la impopularidad de las reformas han llevado a la falta de reformas importantes desde 1997, aunque las de otro tipo han sobrado. Destaca la ausencia de reformas en los sectores económicos donde hay poca —por no decir nula— competencia, incluido el sector público y sus poderosos sindicatos. Estos grupos son dos lados del mismo problema: sectores donde la competencia es poca y que extraen rentas del consumidor, de los contribuyentes o de ambos.

En el primer caso, los empresarios extraen esta renta por medio de precios relativamente altos y baja calidad en los servicios. También han sido capaces de pagar impuestos al rendimiento del capital y tener exentas las ganancias en la bolsa de valores. Es significativo que en un país tan des-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

igual como México la idea de poner impuestos a las herencias ni siquiera está en el menú, lo que refleja que los potencialmente afectados han logrado incluso sacarla de la agenda hasta en la izquierda. Más allá de si es un buen impuesto o no, ya que no recauda mucho y se puede evadir con relativa facilidad, sorprende que no esté en el debate, sobre todo porque la proporción de riqueza en manos de los grandes multimillonarios en México es mayor que en otros países, incluidos algunos de los más desiguales de la región. Además, una parte importante de los que hoy son millonarios en México heredaron su fortuna (Guerrero *et al.*, 2009).

Los grandes empresarios siempre han tenido la capacidad de afectar las acciones del gobierno. Durante muchas décadas, los empresarios concentraron sus acciones en el Ejecutivo, obteniendo buenos resultados. Esto fue así durante el periodo de 1940 a 1970, época que también se conoce como la "alianza por las ganancias". El principio rector del gobierno era apoyar a esas empresas a hacer dinero a cambio de que no intervinieran en la política (Reynolds, 1970).

La democracia, como gobierno de las mayorías, puede ser preocupante para quienes tienen una posición de privilegio. Sin embargo, en un mundo democrático como el nuestro, el terreno de juego para impulsar cambios que los favorezcan o para evitar aquéllos que los perjudiquen ha resultado mucho menor. Ahora intervienen directamente en el proceso político. Las grandes empresas buscan influir en todos los jugadores en el proceso de toma de decisiones. Han creado departamentos especializados para manejar sus relaciones con el gobierno, en especial con el Congreso, pero también para influir en la opinión pública.

Algunos empresarios han contendido por la Presidencia, como fue el caso del ex presidente Fox, mientras que otros han jugado un papel activo en las elecciones por medio de contribuciones monetarias y otro tipo de apoyos. Dada la ausencia de regulación sobre el cabildeo, el margen para maniobrar políticamente es muy amplio y en ocasiones las empresas han tenido mucho éxito en influir sobre las decisiones. Sin reglas claras y efectivas relativas al cabildeo y al conflicto de intereses, no se puede evitar que los intereses corporativos intenten influir por encima de los de la ciudadanía. Incluso hay casos en los que han logrado poner a su cabildero como legislador.

Cuando la acción política para promover un beneficio falla, siempre es posible optar por el juicio de amparo para evitar la regulación estatal. En el ámbito fiscal, esto ha llevado a la aparición una gran industria y a privile-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

gios inexistentes en otros países (Elizondo Mayer-Serra, 2009c). En materia de telecomunicaciones, la autoridad parece paralizada ante una infinidad de amparos de los principales actores. El amparo se ha convertido en una herramienta de las grandes empresas para protegerse de la regulación del Estado, pues son éstas las que pueden gastar en ese recurso legal, además de que tienen más éxito que empresas más pequeñas (González, 2006). En muchos otros temas, la autoridad se la pasa litigando asuntos que en otros países sólo son llevados a la justicia en situaciones extremas.

En el caso de los sindicatos, las rentas son extraídas vía salarios significativamente mayores a los de los trabajadores del sector manufacturo abierto a la competencia, buenas pensiones, muy escasa rendición de cuentas y baja productividad (González, 2006). Un ejemplo de la escasa rendición de cuentas es el sindicato de Pemex, donde se estima que puede haber hasta 11 450 trabajadores en la nómina que, literalmente, están contratados para hacer nada, pues el contrato colectivo impide el despido de trabajadores cuyos puestos de trabajo ya no existan. Esto sin tomar en cuenta a trabajadores contratados para puestos innecesarios, por lo que en realidad no hacen nada (Hernández, 2006).

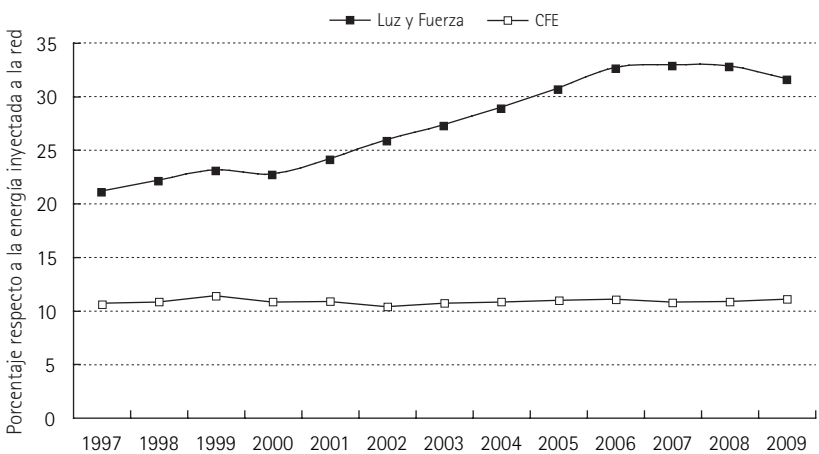
En general, los sindicatos públicos son inmunes a las consecuencias de la baja calidad de los productos que ofrecen y a las pérdidas de la empresa. Si bien los ingresos de los trabajadores sindicalizados son minúsculos frente a los que tienen los grandes empresarios y siguen siendo inferiores a los de la clase media alta mexicana, sus ingresos son mayores que los de trabajadores similares en el mercado privado y disfrutan de condiciones laborales muy costosas para el erario, que impiden un gasto social más progresivo, además de que gravan al conjunto de la economía con servicios caros y malos.

Plantearse la posibilidad de un gasto público más eficiente socialmente, que permita cerrar la brecha de la desigualdad por la vía de las transferencias focalizadas y mejores servicios públicos en materia de educación y salud, resulta muy difícil si buena parte de ese gasto lo capturan los sindicatos y la capacidad de proveer un servicio de calidad es tan limitada por la existencia de acuerdos laborales que no estimulan la productividad. Este es el caso del SNTE, el cual se estima que controla un presupuesto de, al menos, 2 000 millones de pesos al año (Saldierna y Garduño, 2005) y cuenta con 17 843 maestros, de los cuales 10 187 laboran en la Secretaría de Educación pero no dan clases, pues cuentan con una licencia sindical, gracias al contrato colectivo, que les permite gozar de su salario y benefi-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cios íntegros aunque realicen labores administrativas del sindicato (Carrillo y Rivero, 2006).

Un caso extremo fue, hasta su disolución el 11 de octubre de 2009, la situación de Luz y Fuerza del Centro (LFC). Esta empresa estatal surtía electricidad a un mercado concentrado territorialmente y con niveles de ingreso per cápita altos en comparación con el resto del país. LFC no vendía barato, pero aun así perdía mucho dinero debido, en buena parte, a las fugas de electricidad de una red de cableado en mal estado, sin mantenimiento y llena de "diablitos", es decir, gente que extraía electricidad de la red sin pagar un solo peso a la compañía, pero que se presume que en muchos casos le pagaba al propio sindicato, que *toleraba* estas conexiones ilegales. Esas pérdidas tan altas contrastan con las de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), como se observa en la gráfica 4.9. Las pérdidas no se evaporaban. El sindicato de LFC se encargaba de "vender" una parte de la electricidad perdida a través de sobornos para no desconectar a los usuarios "colgados". Las pérdidas eléctricas y un exceso de personal y sindicalizados tenían que ser cubiertos por el erario. Así, en 2008 las transferencias y subsidios a la empresa para evitar la quiebra fueron de 44 638 millones de pesos, lo equivalente a 164% del presupuesto de las principales universidades públicas del país (SHCP, 2009).



Fuente: Sener (2009).

Gráfica 4.9. Pérdidas de electricidad, comparativo LFC-CFE.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Los sindicatos han prestado un buen servicio a sus agremiados. Sus salarios promedio son mejores que los del resto de los sectores de la economía (Guerrero *et al.*, 2009). Entre 1998 y 2001, el salario nominal de los maestros creció 52.4% y sus prestaciones 9.1%. Desde 1993 sus salarios han aumentado en términos reales más que el PIB.[18] Si bien siguen siendo salarios bajos comparados con los de los maestros en naciones más desarrolladas, son elevados para un país con el PIB per cápita de México.

En promedio, los maestros de primarias públicas ganan más que los del mundo privado (López Acevedo, 2004). Además, sus condiciones de trabajo son muy superiores a las que se ofrecen en el mercado laboral: más vacaciones, horarios más flexibles (que en ocasiones les permiten tener un segundo trabajo) y mayor seguridad en el empleo. Por eso es tan buen negocio vender las plazas. Al alto costo de estos trabajadores hay que sumar la rigidez de la relación laboral —mayor que en sus contrapartes privadas—, la cual hace complicado exigir calidad y compromiso: los maestros saben que es muy difícil que los puedan despedir por no hacer su trabajo.

El premio a la sindicalización, en términos de ingresos, para el caso del magisterio fue de 54% en 2005 y, en el de Pemex, de 73%. En el sector privado, el premio a la sindicalización es menor, aunque igualmente importante. Este es el caso del sector de telecomunicaciones, cuyos trabajadores sindicalizados ganan 34% más, y de los trabajadores del sector manufacturero, los cuales ganan 30% más que el resto de los trabajadores en otros sectores (Heckman, 2009).

El caso más extremo era el del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), al que pertenecían los trabajadores de Luz y Fuerza del Centro. Se trataba, probablemente, de la corporación más democrática e independiente de trabajadores del sector público. Fue, de hecho, una disputa entre líderes del sindicato lo que abrió la puerta para declararla extinta. Contra lo que se temía —y que había paralizado al gobierno por lo menos desde los años setenta—, la disolución de LFC fue poco problemática. Una buena operación política evitó que el problema pasara a mayores, siendo una de las pocas reformas que el gobierno puede llevar a cabo sin pasar por el Legislativo, el cual difícilmente hubiera avalado una medida como ésta.

Al laborar en sectores no sujetos a la competencia y no depender de ingresos provenientes de un mercado abierto, todas las ineficiencias que se deriven de los acuerdos sindicales tienen que ser absorbidas por el erario o

[18] Banco Mundial (2007: 29).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

por el consumidor cautivo que sufre sus malos servicios. Semejante situación contrasta con lo que sucede en el sector manufacturero, donde ha mejorado de forma importante la productividad, aun sin que se haya reformado la ley laboral, que sigue imponiendo un costo muy alto para las empresas en México. En los sectores abiertos a la competencia, los sindicatos tienen límites a lo que pueden demandar. Saben lo que está en juego y, en general, se han adaptado al nuevo entorno. Incluso sindicatos muy combativos, como el de la Volkswagen de México, saben que si no negocian acuerdos razonables para ambas partes, la inversión de la empresa puede migrar a Brasil o a Alemania.[19]

La Ley del Trabajo impone muchas restricciones, en general, que disuaden a muchos empresarios privados de invertir u optan por la vía formal por el miedo a los costos laborales que implica despedir a alguien; pero el problema mayor se encuentra en los sectores donde hay poca competencia o que no pueden quebrar por contar con un subsidio público que es muy difícil de reducir, dado el peso político de los sindicatos. Incluso cuando parece que se logra avanzar, los sindicatos logran revertir las decisiones que los afectan. Luz y Fuerza del Centro estaba en proceso de liquidación cuando el presidente Salinas detuvo el proceso; el Estado terminó absorbiendo los pasivos de la empresa, aparentemente como compensación a un favor político durante su campaña (luego de que el sindicato de Pemex había retirado su apoyo al candidato del PRI) (Fernández, 2009).

Así como el Estado es débil política y jurídicamente frente a los empresarios, lo es también frente a los trabajadores del sector público. En ambos casos, toda reforma que cambie las instituciones que dan a los dos grupos tanto poder pasa por un Congreso en el que tienen importantes aliados, los cuales han frenado cambios de fondo que les hubieran perjudicado.

Desde el punto de vista jurídico, la debilidad del Estado mexicano es notable, sobre todo porque venimos de un sistema autoritario, en el que la separación de poderes era débil y el Ejecutivo podía imponer sus intereses frente al Poder Judicial en los temas que realmente le preocupaban. Ahora, con una genuina separación de poderes, cada movimiento regulatorio es disputado en los tribunales por los afectados y administrar las entidades públicas es muy complicado por los acuerdos laborales vigentes, que no

[19] Esta situación se complica más por la existencia de contratos-ley, como en la industria azucarera o la minera, que obligan a todas las empresas del sector a tener las mismas condiciones para sus trabajadores. Algunos de los sectores con más problemas se encuentran en esta situación legal.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

permiten tener estructuras administrativas con el número de personal adecuado ni con la actitud frente al ciudadano propia de una democracia. Transformar estos acuerdos laborales, que hacen tan costosa y complicada la administración de las entidades públicas, es una tarea muy complicada, pues muchos de los sindicatos involucrados son una fuente importante de apoyo político para algunos partidos.

No se trata, por supuesto, de dejar a empresarios o trabajadores sin derechos ante la arbitrariedad de la autoridad. Sin embargo, estamos lejos de tener el equilibrio adecuado entre la protección de los derechos y la capacidad de la autoridad para impulsar el interés general.

PALABRAS FINALES

En la segunda mitad del siglo pasado, durante el llamado desarrollo estabilizador, México le demostró al mundo que era capaz de organizarse para crear un milagro económico. Sin embargo, este logro fue posible en un sistema político no democrático que compensaba su falta de legitimidad en las urnas mediante la distribución de beneficios a los actores mejor organizados y con más peso económico. Esto terminó por crear una economía llena de distorsiones y poco competitiva, hacer fiscalmente insostenible el milagro y crear una burocracia cuya lógica central era repartir (y proteger sus propios privilegios), no brindar derechos para todos de la forma más eficaz.

Ese modelo quebró y el gobierno hizo reformas para tener una economía más de mercado y el sistema político cambió a uno en el que el voto determina quién gobierna. Se hizo de forma mucho menos violenta que en las transiciones de otros países y sin desmembramiento territorial, como sucedió, por ejemplo, en la extinta Unión Soviética. Sin embargo, en buena medida por la naturaleza negociada de la transición, la mayoría de esos grupos bien organizados durante los años de corporativismo todavía existen en México. Incluso protegen con aún más éxito sus privilegios, dado que el Presidente ya no tiene el poder para confrontarlos en caso de que desafíen su autoridad, como sí podía hacerlo antes de la transición. A esto hay que agregar a aquellos empresarios que lograron adaptarse a la apertura o que ganaron en la primera ronda de privatizaciones, para quiénes un Estado con baja capacidad de regulación es mucho más cómodo y han logrado evitar un fortalecimiento en la capacidad regulatoria de la autoridad.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Hoy en día vivimos en una sociedad democrática y, en teoría, las decisiones difíciles que son de interés general deberían ser más sencillas de asumir, simplemente convocando a esas mayorías a votar por un proyecto en beneficio general. No deja de ser notable que haya sido en este mundo democrático donde el gobierno haya finalmente liquidado a LFC, después de décadas de no animarse a hacerlo. Sin embargo, empujar muchos de los cambios de interés general pendientes requiere de una sociedad más organizada, mejor informada, más demandante y de un liderazgo creíble y competente.

Las reglas electorales, el peso constitucional relativamente bajo del Ejecutivo frente al Legislativo y la propia distribución del voto no han permitido mayorías en ninguna de las dos cámaras desde 1997, año en el que se inaugura la etapa de gobierno dividido. Muchos analistas coinciden en que a partir de ese momento se dejaron de aprobar reformas de fondo. Se dice que tenemos una parálisis legislativa.

En término de cuánta ley se aprueba, sin embargo, estamos lejos de la parálisis. Las cifras parecen indicar una "hiperactividad" legislativa, luego del comienzo de la etapa de los gobiernos divididos, pues mientras que durante la presidencia de Salinas se aprobaron 180 reformas a leyes federales y se crearon 17 nuevas, durante el gobierno de Zedillo se reformaron 263 leyes y se crearon 38 nuevas. Más grande aún fue la producción legislativa durante el sexenio de Fox, la primera completa con un Ejecutivo en minoría, durante la cual se aprobaron reformas a 349 leyes federales y se crearon 41 leyes nuevas (Banco Mundial, 2007: 68).

Ahora bien, no es suficiente ver la cantidad de leyes que se producen o reforman, sino que también es necesario evaluar su efectividad. Simplemente pensar que más reformas legales implican mayor efectividad legislativa es un error, ya que algunas de estas reformas han sido promesas bien intencionadas, pero sin contenido real, o simplemente han protegido a algún sector privilegiado. En términos del tipo de reformas aprobadas, por lo menos en materia económica, laboral, energética y fiscal, la agenda ha quedado atorada.

La supuesta parálisis legislativa y la falta de reformas clave han llevado a muchos a concluir que requerimos de un gobierno unificado que, con visión de largo plazo (Castañeda y Aguilar, 2009),[20] preocupación por el interés general y racionalidad, nos saque del pantanoso y lento proceso legislativo y gubernamental que tenemos. Por ello, se piensa, la parte de

[20] Véase como exponente de esta visión Castañeda y Aguilar (2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nuestro régimen político que parece más urgente reformar es nuestra capacidad de legislar. Esto llevaría a una mayor sobrerrepresentación de la que ya tenemos. Hoy el PRI, con 36.68% del voto, tiene 47.4 de la Cámara Baja, y con el PVEM, que obtuvo 6.5% del voto, alcanza la mayoría absoluta de esta Cámara.

Mayor sobrerepresentación no parece deseable; puede terminar por anular a uno de los poderes, el Legislativo. No hay que confundir el mejorar la relación, con nuevos incentivos y reglas distintas, con la creación de mayorías. Eso no es mejorar, es anular a un poder.

Nuestro pasado reciente muestra que ese poder unificado no necesariamente es racional ni vela por el interés general (o no entiende bien cómo estimular el interés general, pero nadie le puede llevar la contra). Por ello, puede seguir políticas absurdas en aras de, supuestamente, defender el interés general, sin que nadie lo pueda frenar. En 1973, cuando el presidente Echeverría despidió a su secretario de Hacienda, Hugo Margaín, afirmó que desde ahora "la economía se maneja desde Los Pinos". Como bien dijo Gabriel Zaid, "así fue y así nos fue" (Zaid, 1990: 11).

Basta ver lo que pasa hoy en aquellas entidades en las que el gobernador cuenta con una fuerte mayoría de su partido. Esto no parece que haya llevado en casi ninguna entidad a mayor bienestar para sus ciudadanos en los ámbitos que son de su responsabilidad, sino más bien, en muchos casos, a que ciertos actores puedan hacer con el poder y con sus recursos casi lo que quieran. La concentración de poder no ha producido mayor eficacia, sino mayor impunidad.

La evidencia internacional también apunta a que esto no es la solución. Brasil ha sido exitoso en propiciar reformas sin que el partido de los dos presidentes reformistas haya tenido mayorías. Éstas se han construido buscando coaliciones con varios partidos, aprovechando la mayor flexibilidad de los partidos y la fragmentación del sistema de partidos.

En el otro sentido, en Venezuela, el presidente Chávez ha usado sus mayorías para hacer muchas reformas, pero no creo que esas reformas estén en la mente del grueso de quienes piden mayoría para poder hacer las reformas pendientes. En ausencia de instituciones y sociedades fuertes, volver a darle todas las canicas al ganador puede resultar contraproducente.

Más allá de los méritos o no de este debate, no creo que la causa más importante del inadecuado desempeño de nuestras instituciones políticas se encuentre en la forma de gobierno o en sus mecanismos de integración. El problema mayor se encuentra en una improductiva relación entre el ciuda-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dano y el Estado. El ciudadano desconfía del Estado y todas sus manifestaciones. Ve a la autoridad, con razón, como fuente de abusos y distribución de privilegios. Por ello, lo que busca de su relación con la autoridad es sacar algún provecho inmediato y, cuando está bien organizado, lo suele obtener.

El ciudadano aún no ha comprendido que tiene derechos exigibles, y no meras concesiones del gobierno. Tampoco percibe que tiene obligaciones, incluida la de participar en el proceso político, por lo menos informándose y votando. Para quienes gobiernan el ciudadano no es sino una fuente ocasional de votos. No se perciben a sí mismos como representantes del ciudadano ni parecen saber que el dinero a su cargo es del ciudadano.

El reto es construir una relación más productiva entre ciudadanos y gobierno. Ésta pasa por darle al segundo recursos para imponer el interés general frente a los sindicales, empresariales o de cualquier grupo bien organizado que hasta ahora han frenado todo cambio. Esto requiere de un Estado más fuerte, pero con pesos y contrapesos para que no abuse del poder. Asimismo, un Congreso fuerte que represente bien las distintas fuerzas y preferencias sociales es fundamental para ese esquema.

Durante los primeros dos siglos de nuestra vida independiente logramos tener una sociedad democrática sólo a partir de 1997 y sin que haya sido capaz de crecer de forma sostenible y de distribuir de forma equitativa los frutos de ese crecimiento. A pesar de haber pasado por una revolución social y, en parte, por la manera en que se construyó la gobernabilidad después de la Revolución que comenzó hace 100 años, seguimos siendo un país desigual en el cual predominan los privilegios, no los derechos iguales para todos.

Romper ese mundo de privilegios es no sólo de elemental justicia, sino necesario para poder crecer de forma más elevada. No hacer las reformas necesarias pronto será condenar al país a ser subdesarrollado, desigual y débil.

REFERENCIAS

Acemoglu, D., 2003. The form of property rights: Oligarchic versus democratic societies. Documento de trabajo 10037. National Bureau of Economic Research.

Acemoglu, D., S. Johnson y J.A. Robinson, 2005. Institutions as the fundamental cause of long-run growth, *American Economic Review* (95): 546-579.

Agencia, 2006. Incluye Goldman Sachs a México entre principales economías emergentes, *EsMas*, en <*http://www.esmas.com/finanzaspersonales/576088.html*>, 23 de octubre.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Banco de México, 2009. *Ingresos por remesas familiares*. México, noviembre. Disponible en <*www.banxico.org.mx*>.

Banco Mundial, 2007. *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*. Washington, D.C.

Banco Mundial, 2008. *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington, D.C.

Banque de France, 2005. *Productivity, Competitivity, and Globalization*. París, Banque de France, Eurosystème, noviembre.

Blyde J., y E. Fernández-Arias, 2005. Why Latin America is falling behind, en E. Fernandez-Arias, R. Manuelli y J. Blyde (eds.), *Sources of Growth in Latin America*. Washington, D.C., Inter-American Development Bank, pp. 3-54.

Cámara de Diputados, 2009a. *México: Inflación anual, 1980-2009*. México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Cámara de Diputados, 2009b. Portal de la Cámara de Diputados. México, H. Congreso de la Unión, en <*http://www.diputados.gob.mx*>.

Cámara de Senadores, 2009. Portal de la Cámara de Senadores. México, Senado de la República, en <*senado.gob.mx*>.

Carrillo, L., y A. Rivero, 2006. Ordeñan sindicatos al erario, *Reforma*, 11 de octubre.

Castañeda, J., y H. Aguilar, 2009. Un futuro para México, *Nexos* (383): 34-49.

Centeno, M. 1997. *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.

Cheibub, J., 2007. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.

Chumacero R., y J. Fuentes, 2005. On the determinants of Chilean economic growth, en E. Fernández-Arias, R. Manuelli y J. Blyde (eds.), *Sources of Growth in Latin America*. Washington, D.C., Inter-American Development Bank, pp. 273-303.

CIDAC, 2009. Portal del Centro de Investigación para el Desarrollo, en <*http://www.cidac.org*>.

Consulta Mitofsky, 2007. *Boletín* 28 de enero.

De Buen Lozano, N., y C.E. De Buen Unna, 2002. *Estudio del mercado de trabajo de Mexico: El marco normativo e institucional. Propuestas para incrementar la flexibilidad laboral*. Washington, D.C., Banco Mundial.

De Ferranti, *et al.*, 2003. *Inequality in Latin America and the Caribbean Breaking with History?* Washington, D.C., Banco Mundial.

Elizondo Mayer-Serra, C., 1997. Tres trampas sobre los orígenes de la crisis económica mexicana de 1994, *Desarrollo Económico* **36** (144): 953-970.

Elizondo Mayer-Serra, C., 2001a. *La importancia de las reglas: gobierno y empresario después de la nacionalización bancaria*. México, Fondo de Cultura Económica.

Elizondo Mayer-Serra, C., 2001b. *Impuestos, democracia y transparencia*. México, Auditoría Superior de la Federación (Cultura de la Rendición de Cuentas, 2).

Elizondo Mayer-Serra, C., 2007. La economía política de dos siglos de crecimiento

mediocre, en A. Mayer (coord.), *México en tres momentos: 1810-1910-2010. Hacia la conmemoración del bicentenario de la Independencia y del centenario de la Revolución mexicana. Retos y perspectivas II.* México, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, pp. 63-71.

Elizondo Mayer-Serra, C., 2009a. Desigualdad y educación: el caso de México. México (inédito).

Elizondo Mayer-Serra, C., 2009b. Perverse equilibria: Unsuitable but durable institutions, en S. Levy y M. Walton (eds.), *No Growth Without Equity? Inequality, Interests, and Competition in Mexico.* Washington, D.C., Banco Mundial.

Elizondo Mayer-Serra, C., 2009c. La industria del amparo fiscal, *Política y Gobierno* **16** (2): 349-383.

Elizondo Mayer-Serra, C., y L. Pérez, 2006. Separación de poderes y garantías individuales: la Suprema Corte y los derechos de los contribuyentes, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional* (14): 91-130.

El País, 1989. 13 de enero.

Engerman, S., y K. Sokoloff, 2002. Factor endowments, institutions, and differential paths of growth among New World economies. Documento de trabajo. National Bureau of Economic Research.

Esquivel G., y F. Hernández Trillo, 2009. ¿Cómo pueden las reformas propiciar el crecimiento en México?, en L. Rojas-Suárez (comp.), *Los desafíos del crecimiento en América Latina.* México, Fondo de Cultura Económica-Center for Global Development, pp. 277-333.

Fernández, J., 2009. El verdadero atentado: Luz y Fuerza del Centro, *Excelsior*, 10 de mayo.

FMI (Fondo Monetario Internacional), 2009a. *World Economic Outlook Database.* Washington, D.C., abril.

FMI, 2009b. *World Economic Outlook Database.* Washington, D.C., octubre.

Fox, V., 2006. Sexto Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox. México, Presidencia de la República, en <*http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php*>.

García Alba, P., y J. Serra Puche, 1984. El financiamiento del desarrollo en México, en P. García Alba y J. Serra Puche, *Causas y efectos de la crisis económica en México.* México, El Colegio de México, pp. 19-51.

Gómez-Galvarriato, A., y J.G. Williamson, 2009. Was it prices, productivity or policy? Latin American industrialization after 1870, *Journal of Latin American Studies* **41**: 663-694.

González, H., 2006. La Suprema Corte y el acceso desigual a la justicia. ¿A quién sirve el amparo en materia fiscal?, tesis de doctorado, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Green, R., 1998. *Lecciones de la deuda externa de México, de 1973 a 1997.* México, Fundación Colosio-Fondo de Cultura Económica.

Guerrero, I., L. López Calva y M. Walton, 2009. The inequality trap and its links to

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

low growth in Mexico, en S. Levy y M. Walton (eds.), *No Growth Without Equity? Inequality, Interests, and Competition in Mexico.* Washington, D.C., Banco Mundial, pp. 111-156.

Heckman, J.J., 2009. Policies to promote growth and economic efficiency in Mexico. Trabajo presentado en la conferencia internacional Retos y Estrategias para Promover el Crecimiento Económico. México, Banco de México, octubre.

Heckman, J.J., 2010. Policies to promote growth and economic efficiency in Mexico. Discussion paper 4740. Alemania, Institute for the Study of Labor, febrero.

Hernández, A., 2006. Mantiene Pemex ociosos, *Reforma*, 28 de diciembre.

IMF. 2009. *World Economic Outlook Database.* International Monetary Fund, octubre.

IMP, 2009. Precios del petróleo. México, Instituto Mexicano del Petróleo, en <*http://www.imp.mx/petroleo/?imp=po*>.

Klein, L.R., y A. Coutiño, 2000a. A Mexican adjustment scenario, en L. Solís, L.R. Klein y A. Coutiño, *Ensayo sobre aspectos macroeconómicos de México.* México, Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, pp. 85-97.

Klein, L.R., y A. Coutiño, 2000b. The Mexican financial crisis of December 1994 and lessons to be learned, en L. Solís, L.R. Klein y A. Coutiño, *Ensayo sobre aspectos macroeconómicos de México*, México, Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, pp. 57-69.

Langston, J., 2006. Elite ruptures: When do ruling parties split?, en A. Schedler (ed.), *Electoral Authoritarinism: The Dynamics of Unfree Competition.* Boulder, Lynne Rienner Publishers, pp. 57-75.

López Acevedo, G., 2004. Teachers' salaries and professional profile in Mexico. Documento de trabajo WPS3394, Banco Mundial.

Lustig, N., 1994. *México hacia la reconstrucción de una economía*. México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.

Maddisson, A., 2008. *Historical Statistics of the World Economy: 1-2008 AD.* The Groningen Growth and Development Centre, Economics Department of the University of Groningen, en <*http://www.ggdc.net/maddison/Historical_Statistics/horizontal-file_09-2008.xls*>.

Marichal, C., 2007. *Bankruptcy of Empire: Mexican Silver and the Wars between Spain, Britain, and France.* Cambridge, Cambridge University Press.

Mendieta, L., 1974. *El problema agrario de México*. México, Porrúa.

North, D., y R. Thomas, 1973. *The Rise of the Western World: A New Economic History.* Cambridge, Cambridge University Press.

OCDE, 2009. *OECD Economic Surveys. Mexico* (2009/11), en <*www.oecd.org/eco/surveys/mexico*>.

OMC, 2009. Table I.8. Leading exporters and importers in world merchandise trade, 2008, *International Trade Statistics 2009.* Ginebra, Organización Mundial del Comercio.

Parametría, 2007. Los mexicanos quieren al Estado en la economía, *Excelsior*, 23 de

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

enero. Disponible también en <*http://www.parametria.com.mx/carta-parametrica.phtml?id=4054*>.

Parente, S., y E. Prescott, 2000. *Barriers to riches*. Cambridge, MIT Press.

Pflanze, O., 1971. *Bismarck and the Development of Germnay. The Period of Unification, 1815-1871*. Princeton, Princeton University Press.

Prados, L., 2009. Lost Decades? Economic performance in post-independence Latin America, *Journal of Latin American Studies* **41** (2): 279-309.

Reynolds, C., 1970. *The Mexican Economy, Twentieth Century: Structure and Growth*. New Haven, Yale University Press.

Riguzzi, P., 2009. From globalisation to revolution? The Porfirian political economy: An essay on issues and interpretations, *Journal of Latin American Studies* **41** (2): 347-368.

Rodrik, D., 2007. *One Economics. Many Recipes*. Princeton, Princeton University Press.

Rodrik, D., 2008. *The Real Exchange Rate and Economic Growth*. Washington, D.C., Brookings Institution Press (Brookings Papers on EconomicActivity), en <*http://www.brookings.edu/~/media/Files/Programs/ES/BPEA/2008_fall_bpea_papers/2008_fall_bpea_rodrik.pdf*>.

Rothkegel, I., 2009. Para su creador, los bric pueden expandirse, *Refugio Liberal*, en <*http://reflexioneslibertarias.blogspot.com/2009/04/para-su-creador-los-bric-pueden.html*>, 1 de abril.

Rubio, L., 1999. *Tres ensayos: Fobaproa, privatización y TLC*. México, Cal y Arena.

Saldierna G., y R. Garduño, 2005. Explotan SNTE y Gordillo $2 mil millones anuales al magisterio: Diputada del PRI, *La Jornada*, 26 de noviembre.

Scott, J., 2009a. The political economy of inequality in Mexico: Constraints to redistribution under high inequality. Ponencia presentada en la conferencia Latin American Economies: History and Globalization, UCLA, abril.

Scott, J., 2009b. Efectos de la crisis económica global sobre la niñez en México. Trabajo preparado para el seminario internacional Unicef-Coneval, El Impacto de la Crisis Económica en los Niños y Adolescentes, septiembre (versión final del 30 de noviembre de 2009).

Scott, J., 2009c. Gasto público y desarrollo humano en México. Análisis de incidencia y equidad. Documento de Trabajo, Informe sobre el Desarrollo Humano México: 2008-2009. México, PNUD.

Sener, 2009. Indicadores de CFE y LyFC. México, Secretaría de Energía, en <*http://www.sener.gob.mx/webSener/portal/index.jsp?id=304*>.

SHCP, 2009. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Vernon, R., 1971. *The Dilemma of Mexico's Development*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Zaid, G., 1990. *La economía presidencial*. México, Vuelta.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

5
LAS ORGANIZACIONES CIVILES: FORMACIÓN Y CAMBIO

*María Fernanda Somuano**

CONTENIDO

Introducción 198
Definición de los actores 199
Evolución reciente de las organizaciones de la sociedad civil 200
Las dimensiones del cambio 205
Los límites de la relación entre sociedad civil organizada y democracia 209
Conclusiones 223
Referencias 225
Anexo 228

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*fsomuano@colmex.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

Diversos autores han hecho énfasis en la importancia de una sociedad civil fuerte y activa para la transición y la consolidación de la democracia (Tocqueville, [1835] 1956; Putnam, 1993, 2000; Diamond, 1996). Asimismo, altos niveles de organización civil se han considerado esenciales para la educación y competencia política de los ciudadanos (Dahl, 1971). Según estos autores, por una parte, las organizaciones civiles actúan como "escuelas de la democracia"; por la otra, monitorean las políticas e iniciativas gubernamentales y protestan cuando se infringen las normas. Al hacer esto buscan restaurar la esfera pública y recuperar este espacio del control exclusivo de las élites (Foweraker, 1993; Diamond, 1996). Todos estos argumentos parecen dar por sentado que las organizaciones civiles son necesariamente actores democráticos, tanto en sus propósitos como en la práctica y, si hay poca evidencia de actividad democrática dentro del sistema político, estos enfoques suponen que aquéllas necesariamente promueven la democracia de la sociedad en su conjunto.

En México, durante la década de los ochenta, junto con los reclamos democráticos y ajustes económicos se generó un *boom* de asociaciones populares y ciudadanas. Aunque este fenómeno no fue completamente nuevo en el país las nacientes organizaciones se autodefinieron como más participativas e influyentes en la política que sus antecesoras de los años sesenta y setenta, que se dedicaban más a actividades caritativas y tenían un enfoque paternalista y apolítico. Estas nuevas organizaciones se multiplicaron de manera sustancial a partir de la crisis de los ochenta. Es muy ilustrativo señalar que actualmente existen 10 620 registradas, cinco veces más que las que había en 1994.

El objetivo de este capítulo es hacer un análisis de la evolución reciente de la sociedad civil y sus organizaciones en México, así como de los cambios que han producido en el sistema político. El capítulo está dividido en cuatro partes. En la primera intento presentar una definición de las llamadas organizaciones de la sociedad civil (OSC). La segunda parte es un breve recuento de su evolución, mientras que en la tercera se presentan los cambios que se han creado en el sistema político mexicano a partir de su crecimiento exponencial. La cuarta parte está dedicada a hacer un análisis empírico de los efectos que han tenido y que pueden tener las OSC en el proceso de democratización y consolidación democrática en México. En esa sección, examinaré en qué medida la densidad

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

organizacional de la sociedad civil ha favorecido o no a la joven democracia mexicana. Por último, el capítulo cierra con una sección en la que se esbozan algunas conclusiones.

DEFINICIÓN DE LOS ACTORES

El término organización no gubernamental (ONG) apareció por primera vez en el debate político y en la ciencia política a partir de la formación de la Organización de Naciones Unidas, cuando asociaciones ciudadanas, principalmente de Estados Unidos, expresaron su apoyo para la creación de la nueva organización y su interés en colaborar con sus actividades. El término se utilizó sobre todo para distinguir a estos grupos organizados de los gobiernos y de sus agencias, que eran los actores más importantes del proceso. Las ONG obtuvieron apoyo de la nueva organización internacional, que por medio de su Asamblea creó mecanismos para que éstas se registraran y participaran limitadamente (Cromwell, 1993).

En América Latina, durante las décadas de los sesenta y setenta, las ONG locales estuvieron involucradas en actividades de resistencia política, bienestar social y trabajo con comunidades de base (Clark, 1974; Elkin, 1975; Fester, 1965; Flanigan y Fogelman, 1971). Pero fue hasta fines de la década de los ochenta cuando florecieron y el término se popularizó. Entonces surgió un nuevo uso, que se refería en especial a organizaciones locales situadas en países en desarrollo, que proveían servicios a grupos de población marginada, como una manera de promover un mejor desarrollo económico. Las instituciones donantes, que habían enfrentado la crisis y la ineficiencia de sus contrapartes gubernamentales, ahora preferían trabajar con estas organizaciones en programas de abatimiento de la pobreza, buen gobierno y desarrollo sustentable. Asimismo, los científicos sociales, quienes se toparon con la falta de exactitud de sus tradicionales modelos de desarrollo social, buscaron en estas nuevas organizaciones inspiración teórica y esperanza política (Carroll, 1992; Hulme y Edwards, 1997; Clark, 1991).

A mediados de los años ochenta, agencias internacionales tales como el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), agencias bilaterales de asistencia a países extranjeros, fundaciones internacionales privadas y algunos académicos empezaron a usar el término, como una abreviación, en documentos internos. Hacia el final de dicha década, todas esas agencias y algunos académicos se dieron a la tarea

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de identificar y estudiar estas organizaciones como prometedores agentes del desarrollo (Cernea, 1988).

De hecho, en el contexto latinoamericano, las ONG se consideraban organizaciones no lucrativas, con personalidad jurídica y legalmente constituidas, cuya principal función consistía en implementar proyectos de desarrollo que favorecieran a los sectores populares y que recibían apoyo financiero (Padrón, 1987). Las fuentes de apoyo financiero, la mayoría de las veces, también eran organizaciones no gubernamentales con sede en países industrializados, que operaban en el marco de la cooperación internacional.

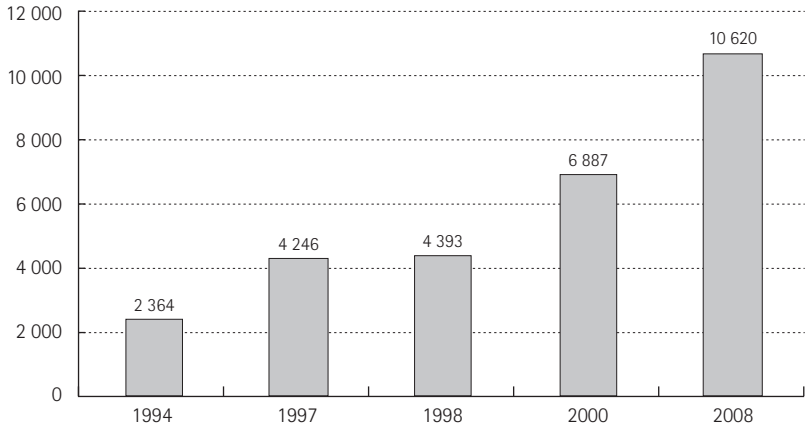
Hacia fines de los ochenta, un nuevo uso de la palabra ONG se relacionó con la literatura sobre privatización y sociedad civil, que empezó a usar el vocablo para designar a todas las organizaciones no lucrativas y ajenas a la esfera gubernamental. A partir de entonces la voz ONG empezó a sustituirse por la de OSC (organizaciones de la sociedad civil), acepción que podía incluir desde grupos corales, asociaciones profesionales, organizaciones no lucrativas, instituciones educativas y de investigación privadas, e incluso, dependiendo del uso particular, podía referirse también a sindicatos o cámaras empresariales. Estas OSC heredaron las redes creadas por sus antecesoras, contaron con mayores grados de profesionalización de su personal y se percibieron como organismos confiables y flexibles, preferibles a sus contrapartes gubernamentales, lo que ayudó a que pudieran contar con importantes cantidades de recursos del exterior.

En este estudio se define a las OSC como organizaciones privadas y relativamente autónomas que proveen a sus miembros y no miembros de bienes o servicios, que están públicamente registradas (tienen personalidad jurídica) y están subsidiadas por donaciones voluntarias, más que por ingresos derivados de un intercambio comercial, cuotas o votos. Las fuentes de financiamiento generalmente provienen de otras organizaciones no gubernamentales.

EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Como se mencionó y puede verse en la gráfica 5.1, el número de OSC en México creció sustancialmente en un periodo de 14 años. En el año 2000 había el doble de OSC de las que existían en 1994 y en el 2008 la cifra volvió a duplicarse. Una de las razones más importantes que explica este incre-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: Centro Mexicano de la Filantropía (Cemefi), 2008.

Gráfica 5.1. OSC registradas, 1994-2008.

mento en los niveles de organización y asociación de la sociedad civil en México tiene que ver con el resquebrajamiento del modelo histórico de acción colectiva, caracterizado por la gran influencia del sindicalismo y su incorporación en la estructura del Estado mediante el corporativismo (Avritzer, 2001).

Ya desde la década de los ochenta las OSC en México experimentaron un crecimiento muy importante, que estuvo acompañado de una diversificación de sus acciones. Primero, la crisis económica de 1982 y la adopción de medidas para enfrentarla, durante el sexenio de Miguel de la Madrid, repercutieron de manera directa en el empobrecimiento de los sectores populares. Asimismo, en estos años la sociedad comenzó a demandar la democratización de las instancias políticas y el combate abierto y firme a la corrupción burocrática y gubernamental.

También durante la década de los ochenta ocurrieron algunos eventos que tuvieron un efecto importante en el desarrollo de las OSC mexicanas. El primero fue la llegada de grandes olas de refugiados políticos que huían de la violencia miliar en El Salvador y Guatemala. Varias organizaciones de derechos humanos establecieron diferentes mecanismos de soporte y cabildeo para influir en la política inicial del gobierno mexicano, que había decidido cerrar sus fronteras a los refugiados centroamericanos. La experiencia de estas OSC comprobó que la colaboración entre cristianos, académicos y activistas era posible.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Otro suceso importante que condujo a un salto cualitativo en el desarrollo de las OSC, tanto en sus ligas con los movimientos sociales como en sus interrelaciones entre ellas, fue el terremoto ocurrido en la ciudad de México en 1985. Aunque el apoyo internacional y el financiamiento para el desarrollo se incrementaron de manera exponencial, éstos fueron eclipsados por la magnitud de la devastación y el despliegue masivo de acción ciudadana voluntaria. Docenas de nuevas OSC aparecieron de forma independiente, al lado de las agencias establecidas, mientras que nuevas organizaciones sociales surgieron de forma independiente para enfrentarse al reto de la reconstrucción (Hernández y Fox, 1995: 194).

Además de tirar edificios, el terremoto sacudió los cimientos de las estructuras de control y representación social y política establecidas, incluyendo las organizaciones sociales izquierdistas de los movimientos urbanos. Hasta entonces, la Conamup (Coordinación Nacional del Movimiento Urbano Popular) había sido la fuerza defensora principal de las demandas de los propietarios urbanos y los inquilinos de bajos recursos. Los líderes de la Conamup habían puesto sus esperanzas de recibir el financiamiento, confiando en que sería lo suficiente para desarrollar su propio proyecto de reconstrucción y evitar el trato con las autoridades. Sin embargo, no fue así y perdieron su papel de liderazgo en el proceso. La Unión de Víctimas del Temblor surgió para llenar el vacío resultante entre el Estado y los sectores clave de la pobreza urbana. La Unión comprobó ser muy efectiva para combinar la movilización de masas con la negociación, obligando al gobierno a hacer cambios sustanciales en su política original de reconstrucción. Estos cambios permitieron que los residentes permanecieran en sus vecindarios originales y detuvieron la expropiación gubernamental de miles de edificios. Mientras que algunos grupos enfatizaban la negociación de los términos de la ayuda gubernamental para la reconstrucción, otros desarrollaron fuertes vínculos con las OSC y prefirieron estrategias de construcción basadas en la comunidad.

Algunas de las características del gobierno de Carlos Salinas también le dieron algunos rasgos distintivos al crecimiento y forma de las organizaciones civiles en México. Como resultado del desarrollo y la frustración de los partidos de oposición en 1988 y del escepticismo y las dudas que se produjeron alrededor de la elección presidencial de ese año, muchos buscaron organizarse políticamente, independientes del gobierno. Este impulso se fortaleció con la decisión de Salinas de dar prioridad a la implementación de las reformas económicas, a costa de las políticas. El Programa Nacional

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de Solidaridad, además de ser un esfuerzo para lidiar con los graves problemas de pobreza (por lo menos, nominalmente), mediante programas de desarrollo basados en las demandas sociales, fue también un reconocimiento del creciente número de organizaciones populares que el gobierno intentó, de forma explícita, incorporar y un estímulo a la formación de otras nuevas (en su mayoría patrocinadas por el gobierno). Además, el giro de México hacia el exterior, que se hizo muy evidente con las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), legitimó de alguna manera la influencia internacional, lo que también activó a cientos de organizaciones no gubernamentales y de voluntariado que repercutieron en el crecimiento del llamado "tercer sector".

La iniciativa para una nueva ley de impuestos por parte del gobierno en 1989 fue un factor importante que llevó a la formación de la primera gran red nacional de OSC. En diciembre de 1989, la Secretaría de Finanzas envió una propuesta de ley al Congreso, llamada de "impuestos misceláneos", que trataría a las OSC y a las cooperativas como si fueran grandes empresas, una amenaza tanto para los proyectos de filantropía como para los de desarrollo. El gobierno sostenía que estos dos tipos de organización eran usados por empresas con fines de lucro para evitar el pago de impuestos. Desde el punto de vista de las OSC, el gobierno buscaba tanto ampliar su base de recaudación de impuestos, como imponer algunos controles políticos en los sectores autónomos. "Cualquiera que fuera el motivo, la nueva ley amenazaba la existencia y el trabajo de aquellas asociaciones civiles que querían servir a la sociedad" (Reygadas, 1991: 20).

Esta primera red nacional se formó en agosto de 1990 por 75 OSC y se llamó "Convergencia de Organizaciones Civiles para la Democracia". Las siguientes dos reuniones nacionales incluyeron a 120 OSC. En la tercera reunión, en 1991, la democracia electoral se había convertido en un asunto importante en el debate nacional, en especial los problemas del fraude electoral y el abstencionismo. Más tarde, Convergencia se alió a la Academia Mexicana por los Derechos Humanos y al Centro por los Derechos Humanos de San Luis Potosí para coordinar la supervisión de la elección para gobernador de ese estado en agosto de 1991, hecho sin precedentes en la historia electoral del país. La intensa contienda desembocó en una elección cuyo resultado se cuestionó ampliamente. La documentación que Convergencia presentó alegando fraude tuvo un papel muy importante en la legitimación de la marcha de protesta pacífica del candidato de oposición en la ciudad de México, que convenció al Presidente de cambiar su decisión de

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

apoyar los resultados oficiales y que a su vez llevó a la caída del candidato del PRI. Convergencia también apoyó a la Red Mexicana de Acción del Libre Comercio (RMALC) en un intento por democratizar la información acerca de las charlas trinacionales sobre libre comercio, además de incluir los temas del trabajo, los derechos humanos, y el medio ambiente en la agenda de integración con América del Norte (Hernández y Fox, 1995).

Al empezar la década de los noventa, el sector de las OSC en México se encontraba en plena expansión y diversificación. El adelgazamiento del aparato estatal causado por las políticas económicas de corte neoliberal creó amplios espacios para las organizaciones sociales y civiles. A lo largo de la década, sobre todo en la segunda mitad, la respuesta gubernamental a los grupos levantados en armas (en particular, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Ejército Popular Revolucionario), así como las acciones del Ejército contra comunidades chiapanecas y guerrerenses, principalmente, fueron complicando las posibilidades de diálogo. Por otro lado, esas mismas acciones dieron lugar al surgimiento de numerosos grupos de defensa de los derechos humanos que presionaron para que se estableciera una comisión nacional en esa materia.

La década de los noventa vio proliferar organizaciones sociales y civiles en muy diversas áreas de acción y, ante el peligro de perder su eficacia si se mantenían atomizadas, continuaron formándose redes que aglutinaron a varias de ellas. Un cambio más que se dio en este tiempo fue que las organizaciones ya no sólo trabajaban con personas que compartían problemáticas similares o con grupos de discapacitados o gente de escasos recursos, ni tampoco pretendían ser solamente intermediarios frente al gobierno, sino que ahora se proponían trabajar con el gobierno en la cogestión de proyectos sociales (Verduzco, 2003).

Tras un esfuerzo de cerca de 10 años, un grupo de OSC (entre las que destacan Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Foro de Apoyo Mutuo, Fundación Miguel Alemán y el Centro Mexicano para la Filantropía) logró que se aprobara una propuesta que tendría como objetivo impulsar las acciones de las organizaciones de la sociedad civil. El 9 de febrero de 2004 la Ley Federal de Fomento a Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

Es evidente que las organizaciones civiles y los niveles de asociacionismo han experimentado un importante crecimiento y evolución en las últimas décadas en México. Pero, ¿cuáles han sido las consecuencias de este

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

crecimiento en el sistema político mexicano, su funcionamiento, los patrones de comportamiento e interacción de estos actores y el Estado?

LAS DIMENSIONES DEL CAMBIO

Sin duda, uno de los efectos más importantes de las OSC en el sistema político es la capacidad que han tenido para colocar ciertos temas en la agenda pública y gubernamental. Mediante sus propias alianzas y redes han formulado propuestas, planteado prioridades y debatido públicamente. Diversos estudios muestran cómo organizaciones ambientalistas o de derechos humanos han producido cambios significativos sobre políticas específicas (Covarrubias, 1999; Treviño, 2003; Somuano, 2003). Por ejemplo, un logro importante de las OSC de derechos humanos fue en 1998, cuando las autoridades mexicanas reconocieron la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De hecho, el papel tan activo que esas ONG tuvieron en todo el proceso, hizo que la Secretaría de Relaciones Exteriores creara una oficina especial para coordinar las relaciones entre ellas y el gobierno mexicano, reconociendo así su importancia como actores (Treviño, 2003). Otro logro importante de la red de organizaciones de derechos humanos fue la evaluación que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos realizó en México, bajo la supervisión de un comité constituido por varias OSC en esta materia en 2004.

En el caso de las organizaciones ecologistas, su influencia sobre la política ambiental fue clara cuando encabezaron importantes protestas contra las plantas nucleares en Pátzcuaro y Laguna Verde o cuando, con su participación en el Foro Mundial de Río de Janeiro, en 1992, brindaron una oportunidad importante y muy bien publicitada para presentar las opiniones de varios representantes de la sociedad civil sobre el tema ambiental. Asimismo, la presencia de las OSC en la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC) permitió la introducción de acuerdos ambientales entre México, Canadá y Estados Unidos.

Como estos casos existen muchos otros ejemplos de OSC que han llamado la atención del gobierno sobre temas diversos y que han logrado influir en las decisiones relacionadas con ellos.

La participación en asociaciones civiles de alguna manera empezó a ser una herramienta para controlar el poder del gobierno, al vigilar los potenciales abusos y violaciones de la ley y sujetarlas a escrutinio público. De hecho,

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

muchas de estas organizaciones tienen propósitos explícitos relacionados con la construcción de la democracia y que van más allá de la mera formación de líderes. Los esfuerzos no partidistas de muchas de estas asociaciones relacionados con el monitoreo electoral fueron muy importantes en la disminución del fraude, el aumento de la confianza del votante y de la legitimidad de los resultados electorales en México desde 1994. Además, la vigilancia del financiamiento de las campañas electorales por parte de las OSC, aunado a la cobertura de los medios de comunicación, ha forzado a los partidos a empezar a rendir cuentas claras a los ciudadanos sobre la gestión de su gasto.

El ejemplo más claro de este tipo de organizaciones es Alianza Cívica, organización creada en 1994 con el fin de promover elecciones limpias y que años más tarde, junto con otros actores políticos y sociales, logró que con la última reforma electoral se legalizara a los observadores electorales.

Relacionado con lo anterior, la multiplicación de OSC con sus diversos intereses claramente han profundizando el pluralismo en México. Ahora bien, este pluralismo a veces ha sido un apoyo para los partidos políticos, quienes en algunas ocasiones han aprovechado la capacidad de convocatoria y de movilización de ciertas organizaciones populares, pero en otras se han convertido también en un obstáculo para su buen funcionamiento.

Otro cambio importante tiene que ver con la existencia de diversos grupos de OSC, que desde hace algún tiempo están construyendo nuevas formas de hacer política manteniéndose alejados de los partidos políticos. La creación de canales distintos a los partidos políticos para la articulación, agregación y representación de intereses es particularmente importante para dar acceso al poder a los grupos tradicionalmente excluidos (mujeres, minorías raciales y étnicas, etc.). Esto, sin embargo, no quiere decir que las OSC deban sustituir a los partidos como el actor político más importante de representación y agregación de intereses.

Un caso ilustrativo es el Foro de Apoyo Mutuo (FAM) que se creó con el fin de dar apoyo a diversos grupos locales y comunitarios afiliados a la Iglesia católica para propósitos específicos de formulación e incidencia en la política social nacional. Aunque sus orígenes estuvieron vinculados a la Iglesia católica y su objetivo principal era ayudar a las clases populares, el FAM no se afilió al PAN ni a ningún otro partido político. El FAM optó por mantenerse lejos de la política partidista y trabajar con un par de instituciones gubernamentales.

Otro punto de cambio provocado por las OSC ha sido su relación con el Estado. A partir de los noventa, un buen número de OSC ha intentado in-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

crementar su autonomía en su relación con aquél, pero buscando cierta interlocución y dejando de lado el discurso claramente antiestatista de sus antecesoras de los años sesenta y setenta. Es claro que, al no formar parte de las estructuras gubernamentales, del sistema de partidos, o de la iniciativa privada, las OSC pueden ser vistas como una garantía de autonomía. Aunque sería ingenuo argumentar que todas las asociaciones son independientes, su capacidad para negociar y decidir con quién y cómo se relacionan con otras entidades es un factor que promueve su independencia, por lo menos al compararlas con organizaciones clientelares (Chalmers, 1998). También podríamos pensar en los nexos de estas organizaciones con la Legislatura y el proceso político. En tradiciones estatistas, como es el caso de América Latina, la construcción de vínculos entre OSC y el Estado es una necesidad práctica e inmediata. De hecho, en su estudio sobre treinta ONG latinoamericanas, Carroll muestra que las organizaciones más exitosas invariablemente tienen vínculos con políticos importantes, la Iglesia, los empresarios y, por supuesto, con el gobierno, en parte debido a que muchos de los líderes de estas organizaciones han tenido experiencia previa en el sector público (Carrol, 1992: 122-123).

Durante muchas décadas la sociedad civil y sus organizaciones en México tuvieron que enfrentar un régimen autoritario y este legado influyó en su evaluación y reacciones frente a las acciones del gobierno. Aprendieron a ser adversas a todas las acciones gubernamentales, a desconfiar de los partidos políticos y de la autoridad. No obstante, las OSC generalmente necesitan de los gobiernos federal y locales para que sus proyectos sean efectivos. Algunas de estas organizaciones han reconocido que cambiar su discurso y su actitud antigubernamental es algo necesario para lograr la cooperación y, algunas veces, el apoyo de las dependencias de gobierno.

A partir de estos cambios en su relación con el gobierno, las OSC empiezan a promoverse como sus aliadas en el diseño e implementación de políticas públicas y en la prestación de servicios públicos. Aunque la incidencia de las OSC en políticas públicas hasta ahora ha sido incipiente, a partir de la promulgación de la Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles, en 2004, es probable que dicha incidencia se vuelva más influyente.

Un factor que ha determinado el cambio en la relación Estado-OSC es el asunto del financiamiento. En años recientes, las OSC han comenzado a solicitar y a trabajar con recursos públicos. Regulados por convocatorias y procedimientos más o menos predecibles, éstos resultan valiosos en un

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

contexto de falta o escasez de otras fuentes de financiamiento. El acceso a recursos públicos es ya una tendencia común y ha permitido un cambio en las percepciones de las OSC, que han ido dejando atrás el enfrentamiento con el gobierno y han aceptado la premisa de que se puede establecer entre ambos una relación de cooperación y no de conflicto (Tapia, 2010).

Otro cambio importante en el que las OSC han participado es en la construcción de un complejo conjunto de organizaciones proveedoras de servicios políticos especializados a clientes particulares (en muchas ocasiones autoridades gubernamentales). Entre los grupos de interés, los partidos, el gobierno y los ciudadanos se ha gestado un grupo de organizaciones que se dedican de manera profesional al levantamiento de encuestas, construcción de imagen, métodos de incidencia en políticas públicas y muchas otras tareas. Las OSC han contribuido a esta especialización dentro de la política. La especialización de las OSC se ve claramente reflejada en la ampliación de sus funciones. Alianza Cívica fue una organización creada específicamente para realizar el monitoreo de las elecciones de 1994. Sin embargo, esta tarea claramente involucraba una serie de actividades muy diversas que incluían la capacitación de un gran número de observadores, la conducción de un conteo de votos paralelo, la realización de una campaña de educación cívica y el análisis de cobertura de medios. La tarea original para la que Alianza Cívica fue creada fue rápidamente rebasada, por lo que la organización amplió sus funciones y se especializó en aquéllas en las que innovó.

Por último, otra característica de la nueva forma de hacer política de las OSC es lo que podríamos llamar "la internacionalización de la política". Las OSC y las redes formadas por éstas han encontrado la manera de que grupos, fundaciones y redes con sede en el extranjero, así como organismos internacionales e instituciones extranjeras sean capaces de participar en asuntos políticos nacionales sin provocar una feroz reacción nacionalista. Para las OSC los beneficios de que actores internacionales se involucren son claros. En muchas ocasiones los fondos y recursos que les llegan del extranjero les permiten continuar con sus objetivos y programas, lo que sería muy difícil si dependieran sólo de recursos internos. Asimismo, para los actores internacionales —donadores e instituciones financieras— es más fácil llevar a cabo sus proyectos trabajando con la flexibilidad y *legitimidad* de las OSC que con las burocracias gubernamentales.

A partir de lo descrito, podríamos concluir con relativa facilidad, como lo hace mucha literatura sobre la sociedad civil, que el incremento de orga-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nización de la sociedad en México ha contribuido de manera importante al proceso de democratización del país. Pero, ¿qué tan cierta es esa afirmación? ¿Cuáles han sido los problemas a los que se han enfrentado las OSC en ese trayecto y los que ellas mismas han generado? Más allá de las generalidades que hemos expuesto, ¿qué papel podemos esperar que desempeñen estas organizaciones en un posible periodo de consolidación democrática? ¿Hasta qué punto podemos cuestionar su labor como agentes democratizadores? En la siguiente sección intento dar respuesta a estas preguntas.

LOS LÍMITES DE LA RELACIÓN ENTRE SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA Y DEMOCRACIA

Una de las afirmaciones más comunes en la literatura sobre democratización es la idea de que una sociedad civil dinámica produce una mejor democracia. El capital social que existe en las asociaciones de la sociedad civil ha sido catalogado por algunos autores como necesario para una democracia sólida. Sólo mediante la presión organizada y sostenida desde abajo, en la sociedad civil, puede lograrse la igualdad política y social, y profundizarse en la calidad, capacidad de respuesta y legitimidad de la democracia (Diamond, 1996). ¿Cuáles han sido o cuáles pueden ser los posibles efectos del crecimiento de las OSC en la consolidación democrática en México?

Una manera de poner a prueba la hipótesis sobre la relación positiva entre niveles de organización en la sociedad civil y democracia en México es hacerlo en los estados. Mediante la utilización de un índice comparativo se intentó medir el nivel de democracia local y asociarlo con el de organización de la sociedad civil en los 31 estados y el Distrito Federal.[1]

En el cuadro 5.1 se presenta un resumen de la relación existente entre el nivel de democracia local de los 31 estados mexicanos con el número de OSC por cada 100 000 habitantes que había en cada uno de esos estados en 2007.[2] De acuerdo con lo que señala la teoría, los resultados de la correla-

[1] Véase la construcción del índice de democracia local y variables en el Anexo. El nivel de organización de la sociedad en cada estado fue medido con el número de organizaciones civiles registradas por entidad federativa.

[2] Para una lectura más fácil del cuadro los 31 estados se agruparon en niveles de democracia local alto, medio y bajo.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 5.1. Relación entre nivel de democracia local de los 31 estados y el número de OSC

	OSC por cada 100 000 habitantes (porcentaje)		
	Bajo	*Medio*	*Alto*
Índice comparativo de democracia local			
Bajo	54.5	20	27
Medio	27.3	50	27.3
Alto	18.2	30	45.5
N = 31			
R de Pearson 0.303*			

* Significativo al 0.10%. Las cifras se refieren al porcentaje de los estados que se encuentran en cada celda.

ción simple entre el índice de democracia local (ICDL) y el número de OSC por estado muestran una relación positiva entre estas dos variables, indicando que a mayor cantidad de OSC en una entidad existe un mayor nivel de democracia local y viceversa. Con el fin de evaluar si esta relación es robusta, utilizamos varios modelos de regresión lineal en el que se introdujeron diversas variables independientes además del número de OSC por estado.

Como puede verse en los tres modelos de regresión lineal mostrados en el cuadro 5.2, una vez que se incluyeron distintas variables socioeconómicas, tal como índice de marginalidad, índice de desarrollo humano (IDH) o nivel de analfabetismo, el número de OSC perdió todo su efecto e incluso en algunos casos se volvió negativo.

Estos resultados parecen demostrar que la relación entre sociedad civil organizada (medida como el número de OSC por estado) y democracia no es una relación directa, sino que está mediada por variables económicas. Es decir, en los estados mexicanos la evidencia empírica sugiere que el número de OSC (nivel de asociación) no es causa sino consecuencia del nivel de democracia local. Las OSC aparecen en donde se necesitan más, por ejemplo, en donde las violaciones a los derechos humanos son más recurrentes, pero también en donde hay capacidad de organización, a su vez ligada con factores que muestran una mejor situación económica de los estados, como población urbana, poca marginalidad, altos niveles de desarrollo humano, etc. El punto crucial que debe resaltarse, en todo caso, es que este gran sector de organizaciones todavía se mueve, en muchos

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 5.2. Modelos de regresión lineal para explicar el índice de democracia local

	Modelo 1		*Modelo 2*		*Modelo 3*	
	Coeficientes b	*Beta estandarizado*	*Coeficientes b*	*Beta estandarizado*	*Coeficientes b*	*Beta estandarizado*
Número de OSC por cada 100 000 habitantes	0.0000492 (0.047)	0	0.026 (0.038)	0.124	0.006 (0.039)	0.032
Índice de desarrollo humano	12.98[a] (6.662)	0.447				
Porcentaje de población analfabeta			–0.085[a] (0.038)	–0.412		
Índice de marginación					-0.512[b] (0.193)	-0.506
Constante	-10.357 (5.005)		0.429 (0.592)			

[a] Significativo al 0.05 por ciento.
[b] Significativo al 0.01 por ciento.

casos, dentro de sistemas clientelares. Estos sistemas en general actúan con funcionarios públicos o líderes de organizaciones —los patrones— que ofrecen bienes materiales (o simbólicos) a sus clientes a cambio de apoyo político, casi siempre en la forma de votos, pero también de asistencia a manifestaciones políticas, marchas, protestas y otros eventos públicos (Fox, 1994; Stokes, 1995).

En un interesante estudio sobre organizaciones de base y participación política en México, Claudio Holzner (1999) sostiene que, aunque son muy numerosas, las organizaciones voluntarias y apolíticas en el México rural y urbano han servido muy poco como puentes para lograr la participación política autónoma de los ciudadanos con escasos recursos. La razón es que en contextos autoritarios y semiautoritarios, como el mexicano, los recursos y las capacidades cívicas no son suficientes para que estos ciudadanos se vuelvan agentes políticos autónomos. Las organizaciones sociales no han sido capaces de debilitar redes clientelares que unen a los ciudadanos pobres con los funcionarios y líderes de las organizaciones en relaciones subordinadas de intercambio clientelares.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

> Las organizaciones sociales clientelares persisten y continúan controlando la actividad política de los ciudadanos y la canalizan en apoyo del Estado. Las nuevas organizaciones sociales son particularmente vulnerables a la cooptación y represión por el Estado. Tras un breve periodo de autonomía organizacional, la necesidad de aliados y recursos lleva a las organizaciones locales a dejar de ser agentes democratizadores y perpetuar la pasividad y las actividades políticas clientelares entre sus miembros (Holzner, 1999: 19).

Por ende, las asociaciones pueden en ocasiones funcionar como *escuelas para la democracia*, pero una de las ironías de las organizaciones en México es que, cuando éstas se mueven en densas redes de relaciones jerárquicas, es más probable que las asociaciones generen nuevos clientes en vez de nuevos demócratas (Eckstein, 1977; Fox, 1992; Levine, 1992).

Otra proposición común de la teoría tiene que ver con que las OSC socializan a sus miembros de acuerdo con formas democráticas de comportamiento. Según esta visión, la gente puede aprender valores democráticos y las asociaciones pueden ser buenas escuelas cuando otro tipo de oportunidades no están disponibles. Diversos pensadores, como Rousseau, John Stuart Mill y G.D. Cole, veían la participación en entidades colectivas como un proceso educativo que enseñaría al individuo a ser un "buen" ciudadano.

Una vez que se establece el sistema de participación, se vuelve autosustentable, porque las cualidades que se requieren de los ciudadanos para que este sistema funcione bien son las mismas que el proceso de participación promueve; entre más participa un individuo ahora, más capacidad tendrá de hacerlo más tarde.

Más aún, la participación en organizaciones puede ser una arena adecuada para el desarrollo de algunos atributos democráticos, tales como la tolerancia, moderación, voluntad de compromiso y respeto de puntos de vista diferentes. Estos valores y normas se vuelven más estables cuando emergen de la experiencia y pueden ser usados en tareas colectivas (Diamond, 1996).

En el caso mexicano, activistas de diversas OSC han intentado desde hace tiempo llevar a cabo campañas para generar una cultura cívica de participación y conocimiento de valores democráticos. Organizaciones tales como Mujeres y Punto, RMALC, Alianza Cívica, Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C. (Ancifem), y MCD (Movimiento Ciudadano por la Democracia), entre otros, han encabezado diferentes campañas con estos objetivos. Si asumimos que en efecto las OSC funcionan como escuelas de la democracia, entonces esperaríamos que los valores de los miembros de OSC fueran

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

más democráticos que los de aquellos que no lo son. Es decir, esperaríamos que los primeros valoraran más las libertades individuales y tuvieran mayor tolerancia, que los segundos (Putnam, 1993). Con el fin de obtener alguna evidencia empírica sobre este punto comparamos los valores de los miembros de varios tipos de organizaciones sociales con los de los no miembros.

Como puede verse, los resultados no se apegan a lo esperado. Sólo en el caso de los grados de tolerancia, los miembros tienen porcentajes más altos que los no miembros. En todos los otros casos, los miembros de OSC señalan que estarían dispuestos a sacrificar distintas libertades individuales a cambio de estabilidad económica en mayor medida que los no miembros. Estos datos muestran, entonces, que la idea de que las organizaciones civi-

Cuadro 5.3. Disposición a sacrificar libertades individuales a cambio de estabilidad económica entre miembros y no miembros de OSC

	Miembros	*No miembros*	*Chi cuadrada*
¿Estaría dispuesto a sacrificar... la libertad de expresión a cambio de vivir sin presiones económicas?			
Sí	579 40.5%	1 169 38.5%	1.653*
No	850 59.5%	1 867 61.5%	

* Significativo al 0.10 por ciento.
Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup) (2003, 2005).

Cuadro 5.4. Disposición a sacrificar libertades individuales a cambio de estabilidad económica entre miembros y no miembros de OSC

	Miembros	*No miembros*	*Chi cuadrada*
¿Estaría dispuesto a sacrificar... la libertad de organización a cambio de vivir sin presiones económicas?			
Sí	612 42.9%	1 218 40.2%	2.807*
No	816 57.1%	1 811 59.8%	

* Significativo al 0.05 por ciento.
Fuente: Encup (2003, 2005).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 5.5. Disposición a sacrificar libertades individuales a cambio de estabilidad económica entre miembros y no miembros de OSC

	Miembros	*No miembros*	*Chi cuadrada*
¿Estaría dispuesto a sacrificar... la libertad de creencias a cambio de vivir sin presiones económicas?			
Sí	579	1 113	
	40.5%	36.7%	5.94*
No	851	1 929	
	59.5%	63.3%	

* Significativo al 0.01 por ciento.
Fuente: Encup (2003, 2005).

Cuadro 5.6. Disposición a sacrificar libertades individuales a cambio de estabilidad económica entre miembros y no miembros de OSC

Tolerancia	*Miembros*	*No miembros*	*Chi cuadrada*
¿Estaría de acuerdo o en desacuerdo en que se permitiera salir en televisión a una persona que va a decir cosas que están en contra de su forma de pensar?			
Sí	835	1 671	
	60.5%	58.1%	1.704*
No	552	1 205	
	39.8%	41.9%	

* Significativo al 0.10 por ciento.
Fuente: Encup (2003, 2005).

les necesariamente desarrollan y fomentan valores democráticos en sus miembros no se cumple para el caso mexicano.

Una de las aseveraciones más importantes que se han hecho sobre la democracia tiene que ver con la acción colectiva y la organización de los ciudadanos. La organización es una de las herramientas más importantes que el ciudadano tiene para ejercer presión o influencia sobre los gobiernos. La amplia participación en un conjunto denso de organizaciones y asociaciones permite a la gente pugnar por sus intereses en la arena política al incrementar su percepción de eficacia política y habilidades para influir en ella. El argumento está basado en la idea de que la memoria colectiva de la cooperación exitosa:

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

1] disminuye el sentimiento de soledad de los individuos que enfrentan problemas y necesitan la cooperación de otros; 2] crea una mayor propensión a trabajar en busca de bienes públicos e intereses comunes; 3] crea una disposición de la gente para confiar en otros (Rueschemeyer *et al.*, 1998: 10).

En los cuatro cuadros anteriores podemos observar las diferencias en las percepciones que tienen los miembros y no miembros de organizaciones civiles sobre la eficacia del voto (si el voto tiene alguna utilidad), efica-

Cuadro 5.7. Percepción de eficacia del voto de miembros y no miembros de OSC

	Miembros	*No miembros*	*Chi cuadrada*
¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente frase: el voto de la mayoría de la gente debe decidir las acciones del gobierno?			
De acuerdo	780 54.3%	1 724 56.5%	3.100
De acuerdo en parte	325 22.6%	623 20.4%	
En desacuerdo	331 23.1%	703 23.0	

Fuente: Encup (2003, 2005).

Cuadro 5.8. Percepción de eficacia política de miembros y no miembros de OSC

	Miembros	*No miembros*	*Chi cuadrada*
¿Está usted de acuerdo con la siguiente frase: la gente como usted no tiene nada que decir de lo que hace el gobierno?			
Sí	656 45.7%	1 326 43.5%	1.928*
No	780 54.3%	1 724 56.5%	

* Significativo al 0.05 por ciento.
Fuente: Encup (2003, 2005).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 5.9. Niveles de confianza interpersonal de miembros y no miembros de OSC

	Miembros	*No miembros*	*Chi cuadrada*
¿Qué tanto diría usted que puede confiar en... las demás personas?			
Mucho y algo	1 277 87.8%	2 724 88%	0.016
Nada	177 12.2%	373 12%	

Fuente: Encup (2003, 2005).

cia política (si las acciones de los ciudadanos pueden tener algún efecto en las decisiones de los políticos) y confianza interpersonal (qué tanto se puede confiar en nuestros semejantes).

Solamente en el caso de la eficacia política existe una diferencia significativa, aunque pequeña, entre los miembros y no miembros de OSC. Es decir, un porcentaje mayor de miembros de organizaciones que de no miembros consideran que su participación en asuntos políticos puede tener algún tipo de impacto sobre las decisiones de políticos y funcionarios. Esto corroboraría la idea de que la pertenencia a grupos ofrece una referencia valiosa a los individuos para que juzguen si la participación vale o no la pena. En los otros dos casos, eficacia del voto y confianza interpersonal, no existe diferencia estadística significativa entre las percepciones de miembros y no miembros de OSC.

Como señala Tocqueville: "La libertad de asociación puede, tras haber agitado a la sociedad por algún tiempo… reforzar finalmente al Estado" (Tocqueville, [1835] 1956, 2: 126). Al mejorar la rendición de cuentas, la capacidad de respuesta ante los cambios, la inclusión, la eficiencia, y, por lo tanto, la legitimidad del sistema político, una sociedad civil robusta infunde en los ciudadanos respeto y compromiso para con el Estado. Además, una vida organizativa intensa puede lograr más que sólo multiplicar las demandas al Estado; también puede incrementar la capacidad de los grupos para mejorar su propio bienestar, independientemente del Estado. Por ejemplo, debido a su carácter popular e interactivo con la gente, por lo general las ONG se perciben como muy participativas. Su trabajo, de acuerdo con Levine (1988), refuerza las prácticas y principios democráticos. Más aún, promueven la participación y el interés políticos, crean nuevos líderes en comunidades pasivas, y extraen "capacidades desconocidas de la orga-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nización y autoexpresión" (Levine, 1988: 56). Por ende, en la visión de Levine, las organizaciones civiles son importantes instrumentos de socialización democrática y renovación.

Los cuadros 5.10, 5.11 y 5.12 muestran que efectivamente los miembros de OSC participan más y tienen mayor interés en política que los no miembros. En lo que se refiere al voto en la elección presidencial, los miembros de OSC dijeron haber sufragado casi nueve puntos porcentuales más que los no miembros. En el caso de la elección a diputados federales, el número de votantes entre los miembros de OSC fue mayor que sus contrapartes en más de 10%. Ambas diferencias estadísticas son significativas. Este resultado no sorprende, pues varios de los estudios que se han hecho sobre determinantes del voto en México han encontrado que la pertenencia a grupos tiene un efecto positivo en el voto. Muchas asociaciones voluntarias adoptan posturas para influir en los resultados políticos y constituyen una fuente crucial de información sobre opiniones y preferencias de los ciudadanos. Además, los grupos sirven como redes que pueden movilizar activamente a sus miembros (Buendía y Somuano, 2003; Somuano, 2003).

Cuadro 5.10. Interés en política entre miembros y no miembros de OSC

	Miembros	*No miembros*	*Chi cuadrada*
Nada	339	1 232	
	23.3%	39.2%	135.082*
Poco	898	1 664	
	61.8%	52.9%	
Mucho	216	248	
	14.9%	7.9%	

* Significativo al 0.01 por ciento.
Fuente: Encup (2003, 2005).

Cuadro 5.11. Participación electoral entre miembros y no miembros de OSC

Voto presidente	*Miembros*	*No miembros*	*Chi cuadrada*
Sí	1 194	2 313	
	80.5%	71.9%	39.760*
No	289	904	
	19.5%	28.1%	

* Significativo al 0.01 por ciento.
Fuente: Encup (2003, 2005).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 5.12. Participación electoral entre miembros y no miembros de OSC

Voto diputados federales	*Miembros*	*No miembros*	*Chi cuadrada*
Sí	1 103	2 044	
	74.4%	63.5%	53.90*
No	380	1 173	
	25.6%	36.5%	

* Significativo al 0.01 por ciento.
Fuente: Encup (2003, 2005).

Sin embargo, un hallazgo interesante es la relación que existe entre la membresía en organizaciones y la participación política no convencional.[3] Como puede verse en el cuadro 5.13, ser miembro de una organización voluntaria aumenta la probabilidad de que el ciudadano participe en algún acto político no convencional. Es decir, existe una relación estadística positiva y significativa entre las dos variables. Este resultado refuerza la idea de que las organizaciones civiles son un agente de movilización importante, que no siempre convoca a sus agremiados a actuar mediante canales de participación ortodoxos. También apunta a la idea de que aquellos individuos que aprenden que otros con quienes se identifican y que pertenecen a un grupo consiguen algo por medios no convencionales tenderán a reforzar este comportamiento.

Si hacemos un análisis por tipo de organización podemos observar que ser miembro de una organización ambientalista, deportiva o de salud parece no afectar la probabilidad de que un individuo opte por realizar algún acto de política no convencional. Como puede verse, la membresía en todos los demás tipos de organización está relacionada con la participación no convencional, incluso la de organizaciones religiosas.

Es importante señalar que no todas las organizaciones o asociaciones son igualmente efectivas para apoyar la democracia, y, de hecho, algunas tienen efectos negativos directos. Por lo tanto, su impacto sobre la democracia no puede simplemente asumirse, ya que diferentes organizaciones tienen un efecto distinto sobre ella.

[3] Cuando hablo de participación política no convencional me refiero a acciones que salen de los canales tradicionales de participación, como son el voto, actividades de campaña o actividades comunitarias y que incluyen actos de protesta, tales como manifestaciones, boicots, plantones, etcétera.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 5.13. Correlaciones entre participación no convencional y tipo de organización

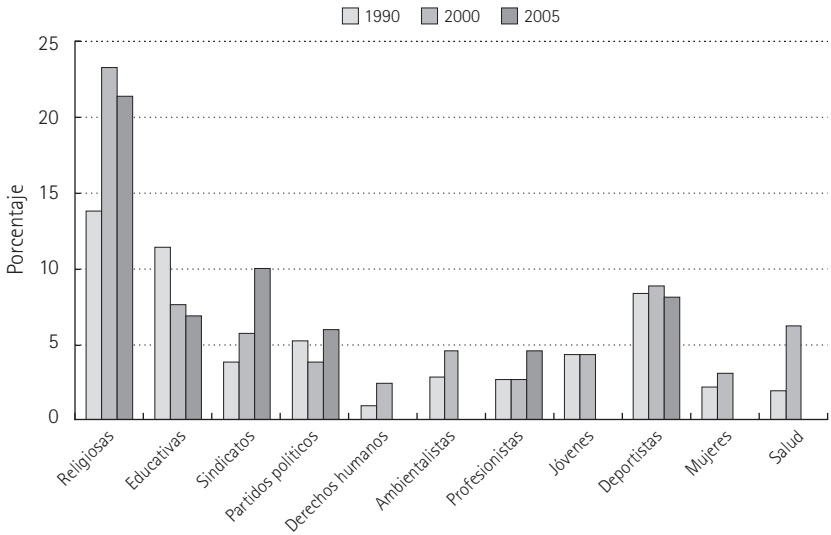
Tipo organización	*R de Pearson*
Religiosas	0.060[a]
Culturales	0.153[b]
Sindicatos	0.070[b]
Partidos políticos	0.128[b]
Derechos humanos	0.052[b]
Ambientalistas	0.039
Profesionistas	0.067[b]
Deportivas	0.048
Jóvenes	0.055[a]
Mujeres	0.172[b]
Salud	0.049
Correlación entre participación no convencional y membresía en cualquier organización	0.174[b]

Las correlaciones se calcularon con R de Pearson.
[a] Significativo al 0.10 por ciento.
[b] Significativo al 0.05 por ciento.
Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Mundial de Valores, 2000-2001.

Los objetivos de las asociaciones pueden o no ser democratizadores. Pueden, en efecto, perseguir políticas y programas para promover la democracia, pero también pueden abogar por objetivos no democráticos o comportarse de manera disruptiva u hostil a la democracia. En donde estos grupos antidemocráticos ganan el control sobre la expresión organizativa de otros intereses más amplios, el efecto democratizador de sociedades civiles densamente organizadas no sólo se neutraliza, sino que se vuelve en su contra. Las organizaciones de estos grupos sirven, entonces, como guías y difusores de ideas antidemocráticas y de las metas de los grupos en el poder.

Como puede apreciarse en la gráfica 5.2, en México en el periodo de 1990 a 2005 la participación en organizaciones religiosas fue la que registró un crecimiento mayor, al pasar de 13.8% de ciudadanos que participaban en éstas en 1990 a 21.3 y 21.4% en 2000 y 2005, respectivamente. Las organizaciones dedicadas a la salud también tuvieron un crecimiento importante en sus filas, al pasar de 1.8% de ciudadanos que tomaban parte en ellas en 1990 a 6.2% en 2000. Esto muy probablemen-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta Mundial de Valores, 2000-2002 y Encup (2005).

Gráfica 5.2. Evolución de participación en organizaciones.

te se deba a que, con las políticas descentralizadoras de salud, el Estado dejó muchos huecos de atención sanitaria que tuvieron que ser llenados por la sociedad civil.

La manera en la que las organizaciones y asociaciones se estructuran internamente puede proveer modelos o patrones tanto para la democracia como para regímenes no democráticos. Asociaciones y organizaciones con una estructura interna que enfatiza la jerarquía y la subordinación pueden ser adversas a la democracia. Una red vertical, sin importar cuál sea su grado de densidad ni la importancia que tenga para sus participantes, con dificultad puede mantener la confianza social y la cooperación, cualidades esenciales para la democracia. Los flujos de información verticales son, por lo general, menos confiables que los horizontales, en parte porque los subordinados pueden controlar y usar la información como un arma en contra de la explotación. Más importante aún, las sanciones que protegen las normas de reciprocidad de la amenaza del oportunismo tienen menos probabilidad de ser aceptadas si son impuestas (Putnam, 1993). Como vimos antes, en México, por un lado, persisten muchas organizaciones clientelares y, por el otro, la gran mayoría de las organizaciones son religiosas, las

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cuales son verticales y jerárquicas por excelencia y no es necesario que promuevan valores democráticos.

La escala de la participación social en asociaciones puede ser muy limitada para lograr crear una relación entre concientización y política. Existen algunas razones que apoyan la idea de que la participación y el empoderamiento personal que esto supone es un elemento necesario para la democratización, pero es sólo un primer paso. El empoderamiento personal no necesariamente lleva a la decisión de participar en el sistema político como un todo, ni tampoco garantiza las condiciones para que exista mayor participación. William Reuben, miembro de Concertación (red de ONG centroamericanas), afirma: "Por ende, organizarse localmente y hacerlo alrededor de asuntos específicos tiene pocas probabilidades de contribuir en el largo plazo a consolidar el poder político de grupos subordinados en una sociedad" (Reuben, 1992: 126).

Muchas organizaciones se crean localmente para perseguir los intereses de un grupo específico de personas. En un caso típico, estas asociaciones no necesariamente potencian los intereses de sus miembros para que tengan un efecto en una arena política más amplia. Más aún, muchas de estas organizaciones desaparecen debido a la falta de una posición financiera sólida que les asegure un flujo permanente de recursos, en especial para sus gastos fijos. Otros desaparecen justamente cuando el problema que fue motivo de su creación se resuelve, por lo que las oportunidades de aprendizaje y de ejercer mayor presión se esfuman con el desvanecimiento de la organización.[4] Las condiciones óptimas para que las OSC tengan efectos importantes sobre la política, sobre el incremento de las oportunidades para el diálogo con grupos civiles y sobre el fortalecimiento de las organizaciones de ciudadanos incluyen: formar redes y unirse en torno a asuntos bien definidos y políticamente sensibles (especialmente cuando se produce un aumento de la atención internacional sobre México), vincular sus intereses y valores a los que se consideran prioritarios en la agenda gubernamental, y hacer un uso estratégico de la identidad y recursos de la red (tanto materiales como simbólicos) y de las oportunidades políticas, incluyendo relaciones con funcionarios públicos o con otros actores clave (por ejemplo, empresarios).

[4] En un estudio realizado con el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), encontramos que un buen número de las organizaciones civiles que pedían recursos a esta dependencia desaparecían en cuanto los recibían. Muchas de ellas estaban registradas y, cuando se acudía a la dirección proporcionada, resultaba que la organización constaba de una o dos personas (Somuano, 2001).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La distribución de diversos tipos de asociaciones puede fortalecer o debilitar la democracia. Por ejemplo, hay quienes coinciden en que asociaciones tales como universidades, *think-tanks* políticos y agencias de investigación y consultoría juegan un papel importante en este proceso de fortalecimiento o debilitamiento mediante la formación de percepciones públicas y, el establecimiento de agendas o nuevos enfoques sobre viejos problemas. Es plausible pensar que una democracia sana puede beneficiarse de configuraciones particulares de ese tipo de asociaciones, junto con organizaciones de base y organizaciones de cabildeo. No obstante, la mezcla variará de acuerdo con la situación (Chalmers, 1998). De hecho, puede incluso haber algunos escenarios en donde las asociaciones repitan patrones de dominación en la sociedad y que incluso puedan complicar los intentos democráticos. De acuerdo con O'Donnell (1999), la clave para entender por qué cientos de organizaciones cívicas apoyaron el régimen militar en Argentina es el reconocimiento de que "no sólo había un Estado y un gobierno que eran brutalmente despóticos, también había una sociedad que durante muchos años fue mucho más autoritaria y represiva que nunca", a lo que agrega: "Racismo exacerbado, represión sexual, maniqueísmo, reglas patriarcales inflexibles, entre otros signos de intolerancia han caracterizado durante mucho tiempo a la sociedad argentina. Aquellas organizaciones civiles que aceptaron 'la visión del orden' de la brutal dictadura de los setentas eran al fin y al cabo expresión de esa sociedad" (O'Donnell, 1999: 54-55).

Una vez más, en el caso mexicano la distribución de organizaciones es claro que está dominada por las organizaciones religiosas, las cuales, como se mencionó antes, son por lo general católicas. La Iglesia católica romana es el prototipo de una institución jerarquizada y centralmente controlada y, de hecho, hay estudios, como el de Putnam en Italia (1993) o el de Sudarsky en Colombia (2001), que muestran la relación negativa que existe entre ir a misa y la participación cívica y entre esta última y la participación en organizaciones religiosas.

Por último, es importante mencionar que en México suele considerarse que el Estado es el responsable de cubrir todas las necesidades sociales y crear el desarrollo en el país.[5] Si bien muchos gobiernos no tienen las capa-

[5] Es interesante comparar algunos datos de la Encuesta Mundial de Valores que muestran esta percepción. A la pregunta sobre si el Estado debería asumir más responsabilidades en cuanto a proporcionar medios de vida a todo el mundo, 26.2% de los mexicanos respondió afirmativamente (contra 8.5% de los estadounidenses, 8.7% de

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cidades para realizar todo lo que se espera de ellos, en el caso mexicano no existe todavía la tradición de formar alianzas —no políticas— con actores no gubernamentales para cubrir diversas necesidades. Entre los funcionarios públicos también existe un evidente desconocimiento de las actividades de las OSC y su posible contribución a la solución de problemas públicos.

CONCLUSIONES

La relación entre la sociedad civil organizada y la democracia en México parece mucho más compleja que lo que muchos autores habíamos supuesto y lo que otros han encontrado en otros lugares del mundo. Como hemos visto en este capítulo, el mayor asociacionismo o la densidad organizacional no necesariamente están acompañados de un mayor grado de democracia, al menos en el corto plazo.

Las OSC en México han ido ganando espacios importantes en la esfera pública, desde hace cuando menos 20 años, tras el impulso que recibieron a raíz de los sismos de 1985. La catástrofe y posterior reconstrucción hicieron visible a un actor social alternativo a los tradicionales del espectro corporativo, movimientos gremiales-sindicales y político-partidistas. Durante la década de los noventa, ante la crisis de mecanismos tradicionales de representación ciudadana, la erosión del autoritarismo y el adelgazamiento el Estado, la sociedad civil se concebía como un actor social en expansión, protagonista e influyente en la política y en la transición democrática (Méndez, 1998; Reygadas, 1998). Sin embargo, aun con los importantes logros que ha conseguido,[6] el sector de las OSC todavía tiene desafíos muy importantes que enfrentar.

Los retos de las OSC en México actualmente son muchos y complejos. Tras la alternancia política y la mayor democratización en el país, las OSC han perdido protagonismo y las políticas públicas provenientes de la sociedad civil han reducido su impacto. Para tener mayor influencia en la toma de decisiones y en los procesos de diseño e implementación de las políticas

los finlandeses, 12.8% de los españoles, 8.9% de los franceses, 26.8% de los brasileños, 26.6% de los argentinos y 16.9% de los chilenos).

[6] Entre ellos hay que destacar la aprobación de la Ley Federal de Fomento a Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles, en 2004, que finalmente da a sus actividades un marco normativo del cual carecían hasta entonces, además de que les brinda la posibilidad de acceso a recursos públicos.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

públicas es necesario un cambio en la percepción de los funcionarios y políticos sobre el papel y potencial que las OSC tienen como aliadas y colaboradoras en esos procesos (por ejemplo, en tareas de monitoreo, debate público y denuncia de irregularidades y desvíos).

Es necesario que las OSC aprendan a identificar con mayor eficacia oportunidades de participación en implementación de políticas y oferta de servicios públicos, en lugar de que los gobiernos dupliquen y compitan por recursos con nuevos programas creados al vapor, con poca permanencia y sustentabilidad. Además, habrá que revisar el marco normativo y adecuarlo a la naturaleza actual de las OSC, que mucho han cambiado con relación a sus antecesoras (Tapia, 2010).

También es muy importante que las OSC avancen en la profesionalización y especialización de su personal, en la formación de redes y alianzas que aumenten sus potencialidades de incidencia, en la búsqueda de fuentes de recursos alternativas al gobierno, en estructuras internas y procesos de toma de decisiones menos jerárquicos, pero más eficientes.

En las últimas décadas la administración pública ha experimentado muchas presiones que han producido cambios en ella. Un viraje decisivo en la reflexión sobre el papel de la administración pública en el Estado ha sido la pérdida de un interés exclusivo en el gobierno *per se* para prestar más atención a la gobernanza, mientras que el análisis de ésta se ha dedicado sobre todo a examinar el papel que desempeñan los actores no gubernamentales en la producción de políticas públicas. La Ley Federal de Fomento a Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles, aprobada en 2004, es un ejemplo de que nuestro país no escapa a esta tendencia. Las OSC son actores sociales que muy probablemente irán teniendo mayores espacios y posibilidades de intervenir en el diseño y formulación de políticas públicas y en la consolidación del régimen democrático. Cada una de ellas tendrá que evaluar si acepta estos espacios y de qué manera los utiliza.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

REFERENCIAS

Avritzer, L., 2001. El nuevo asociacionismo latinoamericano y sus formas públicas: propuestas para un diseño institucional, en A. Olvera (coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. México, El Colegio de México, pp. 305-337.

Buendía, J., y F. Somuano, 2003. Participación electoral en nuevas democracias: la elección presidencial de 2000 en México, *Política y Gobierno* **10** (2): 283, 323.

Carroll, T., 1992. *Intermediary NGOs. The Supporting Link in Grassroots Development*. West Hartford, Kumarian Press.

Centro Mexicano de Filantropía (Cemefi), en <*http://www.cemefi.org/spanish/index.php*>.

Cernea, M., 1988. Involuntary resettlement in development projects: Guidelines in World Bank-financed projects. Documento técnico 80, Washington, D.C.

Chalmers, D., 1998. *What is it About Associations in Civil Society that Promotes Democracy?* Nueva York, Institute of Latin American Studies, Columbia University (Documentos sobre América Latina, 47).

Clark, J., 1991. Democratizing Development. The Role of Voluntary Organizations. Londres, Earthscan Publications.

Clark, T., 1974. Community autonomy in the national system. Federalism, localism, and decentralization, en T. Clark (ed.), *Comparative Community Politics*. Beverly Hills, Sage, pp. 21-51.

Covarrubias, A., 1999. El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior, *Foro Internacional* **XXXIX** (158): 429-452.

Cromwell, L., 1993. *The Structure of Private International Organizations*. Filadelfia, George S. Ferguson Co.

Dahl, R.A., 1971. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press.

Diamond, L., 1996. Toward democratic consolidation, en L. Diamond y M.F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, 2ª ed. Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 227-240.

Dunteman, G.H., 1989. *Principal Components Analysis*. Newbury Park, Sage Publications (Quantitative Applications in the Social Sciences).

Eckstein, S., 1977. *The Poverty of Revolution: The State and the Urban Poor in Mexico*. Princeton, Princeton University Press.

Elkin, S., 1975. Cooperative urban politics and interorganisational behavior, en K. Young (ed.), *Essays on the Study of Urban Politics*. Londres, Macmillan, pp. 158-184.

Encuesta Mundial de Valores, en <*http://www.worldvaluessurvey.org/*>.

Encup (Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas), 2003. Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, en <*http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=segunda-encup*>.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Encup, 2005. Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, en *<http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=tercera-encup>*.

Fester, F.W., 1965. Approaches to the understanding of decentralization, *Journal of Politics* 27 (3): 536-566.

Flanigan, W., y E. Fogelman, 1971. Patterns of democratic development. An historical comparative analysis, en J. Gillespie y B. Nesvold (eds.), *Macro-Quantitative Analysis: Conflict, Development, and Democratization.* Beverly Hills, Sage, pp. 441-473.

Foweraker, J., 1993. *Popular Mobilization in Mexico: The Teachers Movement 1977-1987.* Cambridge, Cambridge University Press.

Fox, J., 1992. *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization.* Ithaca, Cornell University Press.

Fox, J., 1994. The difficult transition from clientelism to citizenship: Lessons from Mexico, *World Politics* (46): 151-184.

Hernández, L., y J. Fox, 1995. Mexico's difficult democracy: Grassroots movements, NGOs, and local government, en Ch. Reilly (ed.), *New Paths to Democratic Development in Latin America. The Rise of NGO-Municipal Collaboration.* Boulder, Lynne Rienner Publishers, pp. 179-210.

Hernández Valdez, A., 2000. Las causas estructurales de la democracia local en México, 1989-1998. *Política y Gobierno* **7** (1): 101-144.

Holzner, C., 1999. *Democratizing Local Politics: Grass Root Organizations and Political Participation in Mexico.* Documento preparado para la reunión anual de la Midwest Political Science Association. Chicago, 17 a 19 de abril.

Hulme, D., y M. Edwards, 1997. *NGOs, States and Donors. Too Close for Comfort?* Nueva York, St. Martin's Press.

Levine, D., 1988. Paradigm lost: Dependence to democracy. *World Politics* **40** (3): 377-394.

Levine, D., 1992. *Popular Voices in Latin American Catholicism*. Princeton, Princeton University Press.

Méndez, J.L. (coord.), 1998. *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica.* México, Miguel Ángel Porrúa-International Society for Third Sector Research-Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, A.C.

O'Donnell, G., 1999. *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianisms and Democratization.* Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Padrón, M., 1987. Non-governmental Development Cooperation. Ponencia presentada en el International Seminar. Buenos Aires.

Putnam, R., 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton, Princeton University Press.

Putnam, R., 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York, Simon & Schuster.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Reygadas, R., 1991. Convergencia para la democracia, *Este País* (6): 20-21.

Reygadas, R., 1998. *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. México, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.

Reuben, W., 1992. Concertación, en Sjef Theunis (ed.), *Non-Governmental Development Organizations of Developing Countries. And the South Smiles…* Amsterdam, Martinus Nijhoff, pp. 119-132.

Rueschemeyer, D., M. Rueschemeyer y B. Wittrock, 1998. *Participation and Democracy. East and West*. Armonk, M.E. Sharpe.

Somuano, M.F. (coord.), 2001. *El impacto de las organizaciones civiles de mujeres en la formación de capital social y desarrollo*. México, Indesol.

Somuano M.F., 2003. The Role of NGO's in the Process of Democratization: The Case of Mexico, tesis de doctorado. Iowa City, University of Iowa Press.

Stokes, S., 1995. *Social Movements and the State in Peru*. California, University of California Press.

Sudarsky, J., 2001. *El capital social de Colombia*. Bogotá, Departamento Nacional de Población.

Tapia, M., 2010. Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas, en J.L. Méndez (coord.), *El Estado y las políticas públicas*. México, El Colegio de México.

Tocqueville, A., 1956 [1835]. *Democracy in America*. Nueva York, A Knopf.

Treviño, J., 2003. *De cómo las ONG de derechos humanos redefinieron la soberanía del Estado mexicano durante su transición democrática, 1980-2000*, tesis de licenciatura. México, El Colegio de México.

Verduzco, G., 2003. *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*. México, El Colegio de México.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ANEXO

Construcción del índice comparativo de democracia local

El Índice Comparativo de Democracia Local (ICDL) se construyó replicando el trabajo de Alfonso Hernández Valdez (2000). El ICDL de Hernández va de 1989 a 1988. Los datos para la replicación del ICDL se actualizaron hasta el año 2006.

El ICDL se compone de varios indicadores sobre democracia, a saber: el Índice de Democracia Electoral (IDE), el Índice de Alternancia (IA) y dos indicadores de derechos humanos.

Primero se replicaron los componentes del ICDL, incluyendo los datos actualizados. Hernández explica cómo se calculó cada uno (2000: 113-120).

1] IDE. Compuesto por las mediciones categóricas del número efectivo de partidos representados en el electorado y en las legislaturas locales de 1989 a 2006.

a] (*Nv*): número efectivo de partidos representados en el electorado. *Nv* es de naturaleza continua y se mide como uno dividido entre la suma de las fracciones cuadradas del voto local a favor de cada partido.

$$Nv = 1/ (V_1^2 + V_2^2 + \ldots + V_n^2)$$

b] (*Ns*): número efectivo de partidos representados en el congreso local. *Ns* es de naturaleza continua y se mide como uno entre la suma de las fracciones cuadradas de escaños totales de cada partido en la legislatura local.

$$Ns = 1/ (S_1^2 + S_2^2 + \ldots + S_n^2)$$

El IDE es una variable ordinal de naturaleza temporal que mide el grado de democratización electoral en cada estado durante un periodo de aproximadamente 17 años, desde 1989 hasta 2006. Puede aceptar valores de cero a 12 y se compone de 12 indicadores tomados de seis periodos electorales:

• *Nv1*: variable *dummy* que toma el valor de 1 si *Nv* >= 2 y 0 en caso contrario, para las elecciones de representantes al Congreso del estado celebradas durante el periodo 1989-1991 (ciclo 1).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

• *Nv2*: igual que *Nv1*, pero para las elecciones locales celebradas durante el periodo 1992-1994 (ciclo 2).

• *Nv3*: igual que *Nv1*, pero para las elecciones locales celebradas durante el periodo 1995-1997 (ciclo 3).

• *Nv4*: igual que *Nv1*, pero para las elecciones locales celebradas durante el periodo 1998-2000 (ciclo 4).

• *Nv5:* igual que *Nv1*, pero para las elecciones locales celebradas durante el periodo 2001-2003 (ciclo 5).

• *Nv6:* igual que *Nv1*, pero para las elecciones locales celebradas durante el periodo 2004-2006 (ciclo 6).

• *Ns1*: variable *dummy* que toma el valor de 1 si *Ns* >= 2 y 0 en caso contrario, los escaños asignados en las elecciones locales para representantes al Congreso de los estados celebradas durante el periodo 1989-1991 (ciclo 1).

• *Ns2*: igual que *Ns1*, pero para escaños asignados en las elecciones locales celebradas durante el periodo 1992-1994 (ciclo 2).

• *Ns3*: igual que *Ns1*, pero para escaños asignados en las elecciones locales celebradas durante el periodo 1995-1997 (ciclo 3).

• *Ns4*: igual que *Ns1*, pero para escaños asignados en las elecciones locales celebradas durante el periodo 1998-2000 (ciclo 4).

• *Ns5*: igual que *Ns1*, pero para escaños asignados en las elecciones locales celebradas durante el periodo 2001-2003 (ciclo 4).

• *Ns6*: igual que *Ns1*, pero para escaños asignados en las elecciones locales celebradas durante el periodo 2004-2006 (ciclo 4).

El IDE se calcula simplemente como la suma de las variables anteriores:

$$\text{IDE} = Nv1 + Nv2 + Nv3 + Nv4 + Nv5 + Nv6 + Ns1 + Ns2 + Ns3 + Ns4 + Ns5 + Ns6$$

2] IA. Indicador de alternancia en el poder. Es una variable *dummy* que muestra si un partido de oposición ha podido llegar al gobierno estatal durante elecciones consecutivas. IA= 0 cuando no ha habido alternancia; IA=1 en caso de alternancia.

3] *Indicadores de derechos humanos*. Son dos variables: la primera es de naturaleza continua, medida en los estados y tiene que ver con el número de violaciones a los derechos humanos por cada 100 000 habitantes. La segunda variable es de naturaleza continua y se basa en el número de reco-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mendaciones que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha enviado a autoridades estatales o locales durante el periodo de 1990 a 2006.

Segundo, estos componentes se combinaron para construir el ICDL, utilizando el método de componentes principales, que es una técnica estadística que transforma, de manera lineal, un conjunto original de variables en otro sustancialmente más pequeño. En este conjunto, las variables no están correlacionadas y contienen la mayor parte de la información del conjunto original (Dunteman, 1989: 7).

Este método trata de hallar componentes (factores) que sucesivamente expliquen la mayor parte de la varianza total. El modelo extrae el mismo número de factores o "componentes" como de variables. Aquí, "el primer componente principal es aquella combinación lineal de las variables originales que contribuye al máximo a su varianza total: el segundo componente principal, que no está correlacionado con el primero, contribuye al máximo a la varianza residual; y así se continúa hasta haber analizado la varianza total" (Harman, 1967: 136, citado por Hernández, 2000: 19).

> Ya que el primer componente contribuye al máximo a la varianza total, las ponderaciones (*loadings*) de este componente se utilizan para construir un índice que represente el concepto que se está midiendo (democracia local). Para hacer esto, se calculan los resultados (*scores*) de los componentes principales de cada caso y observación —mediante el método de regresión— y se utiliza el primer resultado como un índice de nuestro concepto teórico" (Hernández, 2000: 118-119).

La combinación de los indicadores de democracia para construir el ICDL por medio del método de componentes principales se hizo con el programa estadístico SPSS.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

6
LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL RÉGIMEN POLÍTICO

*Manuel Alejandro Guerrero**

CONTENIDO

Introducción 232
El Estado y los medios: las bases de la relación 233
La prensa escrita, 236; La radiodifusión, 241
El comienzo de la apertura: crisis, competencia y libertad en los medios, 1970-1997 249
La prensa, 251; La radio, 256; La televisión, 262
La redefinición de la relación entre los medios y la política 273
Los medios frente al Estado, 273; La revancha de la clase política, 279
Los medios y la democracia en México: consideraciones hacia el futuro 290
Referencias 294

* Profesor-investigador del Posgrado en Comunicación en el Departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana: <*alejandro.guerrero@uia.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

El primer dilema al tratar el tema de los medios con cierta profundidad es que se hace evidente que el término engloba en realidad un conjunto diverso de actores, que abarca desde los periódicos hasta la internet, con historias también muy distintas. En este capítulo presentaré los casos de los tres tipos de medios más tradicionales: la prensa, la radio y la televisión, en su relación con el régimen político vigente durante casi todo el siglo XX en México. La razón tiene que ver con que ha sido por estos medios como los mexicanos han conocido, bien o mal, la mayor parte de los sucesos de la vida pública durante el periodo de estudio.

El segundo dilema tiene que ver con decidir qué clase de medios se deben incluir: los públicos, los privados o ambos. En este trabajo se ha optado por analizar el caso de los medios privados —al ser el modelo mediático predominante en México— y dentro de su historia insertar, en la medida de lo posible y con las consabidas limitaciones, algunos detalles relevantes sobre los medios públicos.

Ahora bien, este capítulo discute la relación entre los medios y el régimen político en México y para tener un punto de partida se propone comenzar por imaginar un tipo ideal de medios dentro de un régimen democrático. En una democracia liberal, de éstos se esperaría que pudieran llevar a cabo, sobre todo, tres funciones esenciales (Guerrero, 2006): *a*] informar a la ciudadanía y a la población en general sobre los asuntos públicos más relevantes de forma contextualizada, analítica e imparcial; *b*] servir como arena abierta de debates sobre los temas de la vida pública, de modo que se pueda reflejar en ella el mayor número de puntos de vista, y *c*] ser vigilantes —*watchdogs*— a favor de la ciudadanía y de una sociedad abierta contra los abusos del poder, los actos de corrupción y los excesos en el uso de la autoridad.

Si bien estas funciones componen el ideal de lo que se espera de los medios, en el caso de México sólo han tenido algunos acercamientos ocasionales. Ello se debe, en parte, a un régimen político que por décadas no tuvo rasgos democráticos y, en parte también, a unos medios de comunicación poco interesados en desarrollar tales funciones. En México, entre los medios y el régimen político se desarrolló una relación de conveniencia en la que se intercambiaron beneficios económicos y técnicos a cambio de apoyos políticos. Por parte de los medios, nunca se trató de una relación de entera subordinación, pues como otros actores empresariales, lograban con

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

relativo éxito la negociación favorable de sus intereses económicos. Por parte del régimen, la exigencia era de apoyo político, para lo cual se valió de una serie de mecanismos, como la ley, que no sólo servían para otorgar beneficios, sino también para asegurar formas últimas de control.

En la primera parte de este capítulo se explican estos intercambios que por décadas definieron la relación entre los medios y el régimen. En la segunda parte, se analiza una serie de transformaciones en el contexto político y económico de México que van a alentar cambios en la relación de los medios con el régimen, a diferentes ritmos y velocidades; en la prensa desde los años setenta, en la radio a partir de los ochenta y en la televisión ya en los noventa. La tercera parte trata sobre cómo la descomposición del régimen priista, la experiencia de la alternancia y un contexto electoral competitivo y con grandes recursos para invertir en publicidad van a transformar la relación con unos medios más libres y más conscientes de su poder y de sus intereses corporativos. La cuarta parte examina los intentos recientes de la clase política partidista, ya no del Ejecutivo federal, por recuperar el control de la relación con los medios, sobre todo frente a los grandes corporativos radiodifusores.

Al final se incluye un quinto apartado de reflexión acerca de la relación entre los medios y la democracia a partir de la serie de cambios que se han vivido en México recientemente.

EL ESTADO Y LOS MEDIOS: LAS BASES DE LA RELACIÓN

Como con muchos otros sectores empresariales, el Estado posrevolucionario creó las condiciones para establecer con los medios de comunicación una relación de intercambio que podría caracterizarse por sus rasgos de tipo corporativo.[1] En esta relación, el Estado otorgó diversos beneficios

[1] Una definición de corporativismo la ofrece Philippe C. Schmitter, quien dice que es "un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas se hallan organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o consentidas (cuando no creadas) por el Estado, investidas de un monopolio representativo deliberado en sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos lineamientos impuestos, sugeridos o simplemente reconocidos por el Estado en la selección de los líderes y en la articulación de demandas y apoyos" (Schmitter, 1974: 86).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

técnicos y económicos que favorecieron el desarrollo de negocios rentables a cambio del apoyo irrestricto al régimen político. Por parte de los medios, la información de los periódicos y de los noticiarios jugó un papel importante para promover una imagen positiva del régimen, sobre todo en relación con la vida política nacional. Por parte del Estado, los beneficios se garantizaban mediante una serie de mecanismos tan amplia que incluía la legislación, en un extremo, y las compensaciones salariales a los reporteros, en el otro.

No obstante, el apoyo político al régimen no era, ni mucho menos, una cuestión que pudiera surgir sólo de la buena voluntad de los medios a partir de acuerdos generales, implícitos o explícitos. En el caso de la radiodifusión, debido a que su operación requiere de una concesión, el régimen aseguraba este apoyo, en última instancia, por medio de una legislación que fijaba, no sin ambigüedad, ciertos límites a lo que se podía transmitir. En el caso de la prensa escrita, debido a que no requiere de licencias, el régimen contaba con diferentes mecanismos de presión de carácter más informal, como se explicará adelante. Así, a la par de conceder condiciones favorables para el desarrollo del modelo comercial de los medios, el régimen estableció una serie de criterios en las leyes y de mecanismos informales para asegurar, por si acaso, los apoyos políticos necesarios.

Sin embargo, sería equivocado suponer que la libertad de expresión y de prensa en México estuvo restringida del todo o que la característica dominante en la relación entre los medios y el régimen fue la censura. Éstas serían apreciaciones erróneas acerca de la compleja relación entre los medios y el régimen. Por un lado, si bien existieron instrumentos legales para determinar límites en los contenidos radiofónicos, el Estado nunca tuvo —y hoy es materia de debate por su alto costo— la capacidad efectiva para supervisarlos. Por el otro, siempre fue posible ejercer cierta crítica y debatir abiertamente sobre distintos asuntos de interés público, mientras no se cuestionara la legitimidad del régimen.[2] Al mismo tiempo, resulta intere-

[2] Por ejemplo, Louis F. Montgomery (1985) llevó a cabo un estudio exhaustivo y muy cuidadoso sobre la información que presentaban seis periódicos nacionales sobre determinados temas de políticas públicas entre 1951 y 1980. En su estudio muestra que, en ciertos temas que no involucran directamente ni al presidente, ni cuestionan la legitimidad del régimen, sí es posible hallar debates interesantes a partir de posiciones críticas.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sante notar que en la Constitución se ha garantizado la libertad de expresión y la libertad de prensa en los mismos términos desde 1857.[3]

Entonces, ¿cómo definir y explicar el funcionamiento de un sistema mediático que, a fin de cuentas, más que un informador y un vigilante de la sociedad parecía estar alineado con el régimen político? La relación de intercambios mutuamente benéficos entre los medios y el régimen produjo a lo largo del tiempo un contexto en cual, en palabras de un estudioso del tema:

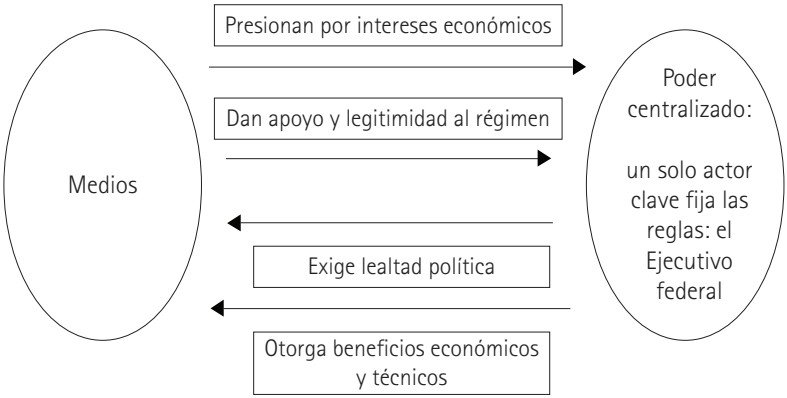
> Más que un control gubernamental sobre la prensa [y los medios, en general], la verdad es que se trata de un autocontrol, una especie de censura ambiental. Los [medios] saben hasta dónde pueden llegar, o por lo menos, saben hasta dónde quieren llegar. Los eventuales mecanismos de control no se utilizan porque, en realidad, se vuelven innecesarios (Granados Chapa, 1981: 9).

La "censura ambiental" definió entonces un contexto en el que se desarrolló una complicidad entre los medios y el régimen que permitió a los primeros gozar de beneficios para consolidarse como negocios rentables a cambio de mantener un espacio público de debate limitado y un apoyo general al régimen. A ello habría que añadir la inexistencia de una condición necesaria para una transmisión de contenidos más abiertos y críticos: una oposición débil y mal organizada, así como escasas vías institucionales para manifestar la participación política de oposición. De este modo, la conveniencia, los intercambios y la debilidad de las opciones políticas definieron la relación entre los medios y el régimen por décadas. La figura 6.1 representa esta relación entre medios y un régimen en cual el poder político se hallaba fuertemente centralizado.

Sobre este modelo se desarrolló una relación de tipo corporativo en la que cada uno de los actores tenía muy claro lo que deseaba intercambiar y en la que se produjo una simetría relativa en la distribución de los benefi-

[3] El principio del primer párrafo del artículo 6 señala que "la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público". En relación con la libertad de prensa, el primer párrafo del artículo 7 dice: "es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito".

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: Guerrero y Nesbitt-Larkin (2010: 6).

Figura 6.1. Relación corporativista entre los medios y el régimen político en México.

cios. Este modelo caracterizó la relación entre los medios y el régimen, por lo menos hasta los años setenta. A continuación se explica cómo funcionaba esta relación.

La prensa escrita

La prensa moderna en México, financiada a partir de la venta de espacios publicitarios, tiene su origen en la segunda década del siglo XX con la aparición de los diarios *El Universal* y *Excélsior* (Arredondo Ramírez y Sánchez Ruiz, 1987: 37). Conforme pasaron los años, apareció un número cada vez mayor de periódicos y, por ejemplo, en los años setenta la ciudad de México llegó a contar con más diarios que Nueva York, aunque la circulación conjunta de lo que se podría denominar "la prensa seria" no llegara siquiera a los 400 000 ejemplares al día (Trejo Delarbre, 1991: 28).[4] Ésta fue una

[4] En México, calcular el número de lectores de la prensa ha sido muy difícil, pues los diarios sólo de forma excepcional han admitido hacer público su tiraje y su circulación. A principios de los ochenta, la Secretaría de Programación y Presupuesto estimaba que, en el mejor de los casos, la prensa llegaba a 13% de una población calculada en 70 millones, es decir, sólo 9.1 millones tenían acceso a estos medios (Bohmann, 1997: 122-132). En 1993, una encuesta sobre consumo informativo mostró que sólo 15% de la población utilizaba de alguna forma a la prensa como su fuente informativa (Sánchez Ruiz, 1994).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de las características más permanentes de la prensa escrita en México: un gran número de diarios con una circulación muy baja.

La importancia de la prensa ha radicado en que a pesar de su baja penetración, sus lectores conforman un público selecto que incluye a quienes toman las decisiones. Es por ello que la prensa ha sido por años, más que un canal de noticias, una intermediaria de información e intereses entre diferentes grupos de las élites en México (Fernández Christlieb, 1996: 33). Como en muchos países —las democracias incluidas—, en México la prensa desarrolló estrechas relaciones, afinidades y compromisos con diferentes grupos de poder. Sin embargo, el rasgo distintivo fue su gran dependencia frente al régimen político y el efecto que ello tuvo sobre su política informativa. En palabras de Rafael Segovia,

> Del mismo modo en que "inventó" a la burguesía nacional, el Estado fue el creador de la prensa contemporánea. Sin su apoyo constante, sin todo el dinero que ha gastado en publicidad, esta última no hubiera podido durar más allá de sus escasas reservas de papel… Más de un periódico se ha creado con dinero público y a más de uno ha salvado el gobierno federal al sustituir con su publicidad el retiro de la publicidad privada (Segovia, 1981: 11).

En el ambiente de autocensura que resultó, la prensa hallaba un acomodo confortable, al grado de ser definida como una "prensa guiada" (Aliski, 1981). Los elementos básicos que definían esta relación entre el régimen y la prensa eran:

- Las relaciones de dueños y editores con grupos políticos
- La centralización de la información
- El control sobre la distribución de periódicos
- El papel de la Productora e Importadora de Papel, S.A. (PIPSA)
- La publicidad gubernamental
- Las compensaciones salariales del gobierno a reporteros y periodistas.

Sobre la relación entre la clase mediática y los grupos políticos, un autor señala que "en cada sexenio ha aparecido uno o dos periódicos bajo la influencia del presidente en turno o de alguno de sus colaboradores, del mismo modo en que dejan de aparecer algunos diarios de administraciones anteriores" (Granados Chapa, 1972: 49). Del mismo modo, otros periódicos ya establecidos han cambiado de dueños quedando en manos de perso-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nas vinculadas o cercanas a distintos grupos políticos.[5] Por ejemplo, como consecuencia de coberturas no muy favorables al gobierno durante la Guerra Cristera, el presidente Calles acusó de insurrección a varios periodistas y accionistas de periódicos y les dio la oportunidad de salir del país, como al dueño de *El Universal*, Félix Palavicini (Reed Torres, 1980: 297-299). Inmediatamente el diario fue adquirido por la familia Lanz Duret, cercana a los círculos gubernamentales más altos, y su política editorial comenzó a favorecer al gobierno. A principios de los años setenta, el presidente del consejo de administración era Juan Francisco Ealy Ortiz, sobrino del secretario de Agricultura durante el gobierno de Miguel Alemán. Otro ejemplo es el caso de *Excélsior*, que luego de ser embargado a la familia Alducin, se vendió en 1928 a Federico T. de Lachica, cercano al grupo obregonista, quien lo adquirió con un fuerte préstamo de fondos públicos (Consulado General de Estados Unidos en México, 1959). En 1932, el periódico se transformó en una cooperativa y Rodrigo de Llano, con apoyo del gobierno se convirtió en su director general hasta 1964. Un tercer caso es el de *Novedades*, fundado en 1936 por Ignacio Herrerías y luego adquirido por el grupo político del secretario de Gobernación, Miguel Alemán, por medio de Rómulo O'Farrill (Embajada de Estados Unidos en México, 1986). Otros casos de estrechas relaciones entre los dueños de los diarios y los grupos políticos son los de la Cadena García Valseca —cuyo fundador, el coronel José García, era socio de Maximino Ávila Camacho—, que luego adquirió Mario Vázquez Raña durante el sexenio de Luis Echeverría; el *Diario de México*, que reapareció en 1970 con Federico Bracamontes al frente, hermano del secretario de Obras Públicas;[6] o *El Día*, fundado en 1962 por Enrique Ramírez, cercano a Adolfo López Mateos, ex militante del Partido Popular Socialista y luego miembro del Comité Ejecutivo Nacional del PRI y diputado federal.

Otro elemento que ayuda a entender el ambiente de autocensura es la centralización de la información. Desde mediados de los treinta se fundó el Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad con el fin de centrali-

[5] Dos ejemplos de la vida temprana posrevolucionaria: al principio de los años veinte, Adolfo de la Huerta subsidiaba *La Voz de Chihuahua*, desde la Secretaría de Hacienda, y Plutarco Elías Calles, desde Gobernación, subsidiaba *El Diario* (Embajada de Estados Unidos en México, 1959a; 1959b).

[6] En 1966, el periódico se dejó de imprimir tras un incidente en el que los pies de foto en la primera plana de un chimpancé recién llegado al zoológico del Distrito Federal y del presidente Díaz Ordaz aparecieron invertidos.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

zar la información gubernamental y distribuir boletines informativos a los medios. En los años cuarenta, se crearon oficinas de prensa en cada dependencia gubernamental, a las que se denominaron direcciones generales de Comunicación Social a partir del gobierno de López Portillo. Su objetivo seguía siendo el mismo: distribuir boletines entre los reporteros y periodistas. Sin mecanismos legales que obligaran a las dependencias gubernamentales a dar información pública, los boletines componían en gran medida la única fuente de información constante sobre su desempeño. Así, cualquier lector atento podría notar que una buena parte de la información en los diarios era exactamente la misma —incluso con la misma redacción— sólo que la firmaban distintos reporteros. Por medio de los boletines, el gobierno se reservaba el derecho a decidir cuánta información presentaba sobre los diferentes programas y sus resultados, lo demás provenía de filtraciones y de las relaciones informales entre funcionarios y reporteros. Por tanto, de existir tensión entre un diario y una dependencia, ésta optaba por no distribuir el boletín a sus reporteros. Una razón más para ser cuidadoso.

Acerca del control del papel, en 1935 se creó PIPSA (Proveedora Industrial Panamericana, S.A.) mediante un decreto presidencial para monopolizar la importación y producción de papel para imprenta. PIPSA fue el resultado de la solicitud que varios de los principales diarios en México hicieron al presidente Cárdenas para contar con papel a bajo precio, luego de un aumento del precio por parte de la Fábrica de Papel San Rafael, principal proveedora en el mercado. PIPSA se convirtió en el proveedor de papel para periódicos y revistas y algunos han querido ver en ello un mecanismo claro de control sobre la prensa. Sin embargo, sus resultados son más bien ambiguos. Es verdad que PIPSA le daba al gobierno otro medio para tener una última palabra sobre lo que se publicaba, pero también habría que considerar otros aspectos. Primero, al ser una sociedad anónima, PIPSA tenía 51% de acciones en manos del gobierno y 49% en las de los principales diarios (*Novedades*, *Excélsior*, *El Universal)* y su duración se estipuló por 30 años, al término de los cuales fueron los propios periódicos quienes solicitaron al gobierno una prórroga por otros 30 años. Segundo, mediante esta empresa el gobierno surtía los pedimentos de papel y extendía líneas de crédito, que en muchas ocasiones ni siquiera se cobraban, acumulando las facturas por años. Por ello, el curso de acción más común ante una publicación que comenzaba a volverse crítica era endurecer la política de crédito y en-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

viarle las facturas.[7] De este modo, PIPSA funcionó, sobre todo, como una fuente de subsidio no sólo para la autocensura, sino para permitir la supervivencia de algunas publicaciones que, en realidad, carecían de lectores.

Otro aspecto de control era la distribución. Desde 1944 surgió la Unión de Voceadores y Expendedores de Periódicos de México, afiliada al PRI por medio de la Confederación de Trabajadores de México. A pesar de que nunca fue el único organismo distribuidor de medios impresos, sí fue el más grande e incluso le pertenecen los quioscos callejeros. Para los propósitos de este capítulo, baste decir que el papel de dicha unión fue servir como último mecanismo para impedir la distribución de alguna publicación que resultara incómoda a ojos de algún alto funcionario. El funcionamiento era simple, como lo explica una autora: por *órdenes superiores* se dejaba de distribuir un periódico, una revista o una edición específica y, en ocasiones, se retenía la distribución hasta que en nombre de alguna dependencia o funcionario alguien llegara a comprarlas (Bohmann, 1997: 295). Algunas revistas, como *Filo Rojo* en los años sesenta, o *Proceso*, ya en los ochenta, fueron retenidas así.

Otro elemento característico de la "censura ambiental" fue el papel de la publicidad gubernamental. A pesar de que ha sido muy difícil calcular los montos de esta publicidad en la prensa antes de los años ochenta, hay estudios que estiman que su importe pudo llegar a ser tres veces mayor que el de la publicidad comercial (Spicer, 1979: 15). De acuerdo con Bohmann, en 1982 los periódicos *El Día*, *Excélsior*, *El Heraldo*, *Novedades*, *El Sol* y *El Universal* cobraban los siguientes precios por la inserción de una plana entera: en caso de que se tratase de publicidad comercial, 99 750 pesos en página par y 107 666 pesos en página non, mientras que tratándose de anuncios del gobierno, el costo era de 157 500 pesos, sin importar la página en la que se insertara (Bohmann, 1997: 157). Este gran subsidio gubernamental facilitaba la supervivencia de muchas publicaciones, incluso sin tener necesidad de lectores (Trejo Delarbre, 1998: 225). Además de esta publicidad directa, los periódicos vendían espacios a políticos y funcionarios para que insertaran todo tipo de notas y las publicaban sin distinguirlas del resto de las noticias. Estas notas se llaman gacetillas. En los años sesenta, el precio de la segunda columna de la primera plana de *Excélsior* costaba cerca de 1 000 dólares de la época (Cole, 1975: 70). Obvia señalar

[7] En casos extremos, PIPSA simplemente dejaba de surtir el papel, como en 1967 a la revista *Política* y al semanario *¿Por qué?*, fundado en 1968, para el que la provisión de papel siempre fue irregular.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

el efecto negativo de estas prácticas en el desarrollo de un periodismo profesional en México.

Por último, otro aspecto de la censura ambiental era el pago compensatorio a los reporteros y periodistas desde dependencias gubernamentales. Dado que no existía un salario mínimo en el gremio, muchas veces los periódicos contrataban a reporteros y periodistas con sueldos en extremo bajos. Sin embargo, una vez adscritos a cubrir alguna fuente gubernamental, con frecuencia recibían de ésta una compensación salarial que rebasaba su sueldo regular, dependiendo del reportero y del diario para el que trabajaba (Torres, 1997: 95-97; Riva-Palacio, 1992: 53-55). Esta práctica, llamada "embute", "chayote" o "sobre", parece haber quedado institucionalizada durante el gobierno de Miguel Alemán (Alcaraz, 1966: 124). Paradójicamente, este mismo Presidente inauguró la celebración del Día de la Libertad de Prensa, el 7 de junio de 1952. Durante el gobierno de López Portillo, Julio Scherer reporta cómo se utilizaron algunas dependencias, como Banrural y la Oficina de Asistencia para Asuntos Especiales de la Presidencia, para pagar a periodistas y editores, incluyendo a los dueños de *El Universal* y de *Ovaciones* (Scherer, 1990).

La radiodifusión

Como muchos otros grupos empresariales, los concesionarios de los medios recibieron el apoyo del régimen como parte del impulso industrializador y modernizador del país. La relación que se estableció supuso un intercambio de beneficios técnicos y económicos para desarrollar negocios rentables, a cambio de apoyo político, sobre todo mediante la promoción de una imagen positiva del régimen en los noticiarios. No obstante, al mismo tiempo que concedía condiciones favorables para el desarrollo del modelo comercial de los medios, el régimen estableció una serie de criterios en las leyes para ejercer en última instancia el control sobre los contenidos de las transmisiones y con ello asegurar los apoyos políticos necesarios.

En México, las transmisiones de radiodifusión aparecieron a principios de la década de 1920, mediante contratos provisionales con la Secretaría de Comunicaciones.[8] La mayoría de estas estaciones de radio se fundaron en

[8] Desde 1922 había una larga lista de personas que querían operar estaciones de radio en México, pero fue hasta el 7 de junio de 1923 cuando la Secretaría de Comunicaciones

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

asociación con marcas comerciales de firmas estadounidenses, como General Electric, Radio Company of America o Marconi, y desde entonces definieron un perfil comercial en el desarrollo de la radio en México.[9] Pronto, algunas de las estaciones más importantes, como la XEW o la XEQ —ambas de Emilio Azcárraga Vidaurreta— encabezaron *cadenas radiofónicas*, es decir, afiliaron a otras estaciones con el fin de proveer los mismos contenidos en diferentes regiones y, al mismo tiempo, ofrecer mayores audiencias a sus anunciantes.

Se debe decir que el predomino comercial no impidió al gobierno incursionar en la radiodifusión, directamente o por medio de organizaciones y dependencias vinculadas a él (Arredondo Ramírez y Sánchez Ruiz, 1987). Por ejemplo, desde 1924 transmitía la CZE, operada por la Secretaría de Educación Pública, por la cual se transmitían los discursos de los políticos más importantes de la época y el 31 de diciembre de 1930 se inauguró la XEFO, estación del Partido Nacional Revolucionario.[10] En los años treinta se crearon otras estaciones públicas, controladas por diferentes organizaciones y dependencias, desde sindicatos como la Confederación Regional

---

elaboró una forma de contrato "provisional", en tanto se expedía el reglamento general sobre radiocomunicación que deberían firmar todos aquellos interesados en establecer estaciones de radio en el país. En 1926, se añadió la siguiente oración al artículo 27, párrafo cuatro de la Constitución (que enumera los recursos naturales que pertenecen a la Nación): "y el espacio situado sobre el territorio nacional en los términos y extensión que son especificados por la Ley Internacional". Sin embargo, fue hasta la promulgación de la Ley de Comunicaciones Eléctricas de 1926 cuando se ordenó la forma para poder operar estaciones de radio en México.

[9] La Ley de Comunicaciones Eléctricas de 1926, la legislación entonces más importante en materia de radiodifusión, preservaba sólo para mexicanos o firmas mexicanas la obtención de concesiones de radio, algo que sería preservado durante las legislaciones posteriores, aunque no impidió que socios extranjeros de mexicanos pudieran participar en la creación de grupos y cadenas radiofónicas.

[10] Al principio, la estación del partido oficial, la XEFO, transmitió los lunes por la tarde un programa dedicado a cada estado del país; los martes, programas sobre asuntos rurales y campesinos; los miércoles era el turno de los programas para la clase trabajadora; los jueves se transmitían conciertos y la programación hablada se ocupaba de temas de interés para los empresarios industriales y comerciantes; los viernes se transmitían comentarios sobre historia de México y asuntos relacionados con la Revolución; finalmente, los sábados, los programación se destinaba a los niños y a las amas de casa y se incluían clases de cocina y cuidados infantiles (Mejía Barquera, 1989). Sin embargo, cuando el presidente Miguel Alemán tomó posesión privatizó esta estación de radio y su programación cambió.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Obrera Mexicana (CROM), hasta la Secretaría de la Industria, Comercio y Trabajo, y la Secretaría de Guerra y Marina. No obstante, al terminar el sexenio cardenista, finalizaron también los proyectos de radio pública, por lo que el modelo comercial se consolidó no sólo sin contrapesos, sino con el apoyo explícito del gobierno, sobre todo durante el gobierno de Miguel Alemán, cuando se otorgaron las primeras concesiones de televisión a Rómulo O'Farrill, para el canal XHDF, y a Emilio Azcárraga, para la XEW-TV. En el caso de la televisión, en palabras de un especialista: "la decisión de adoptar el modelo estadounidense, con sus matices, estaba condicionada por el esquema desarrollado por la radio en veinte años de historia y que se fundaba tanto en la explotación comercial del medio como en las ligas existentes entre los empresarios radiofónicos y algunos personajes del gobierno de la República" (Zarur Osorio, 1996: 32-33).

En marzo de 1955, con el fin de eliminar las presiones económicas de un incipiente mercado de televisión competitivo, se creó Telesistema Mexicano, S.A. (TM), que amalgamaba los canales de televisión concesionados a O'Farrill, Azcárraga y González Camarena.[11] El presidente de la nueva compañía, Emilio Azcárraga, dijo entonces que:

> Telesistema Mexicano, S.A. nació como un mecanismo de defensa de tres compañías que estaban perdiendo varios millones de pesos. De ahora en adelante, toda la programación será originada en Televicentro, la cual se convertirá en una gran estación central de televisión. Dentro de un año la televisión será la primera industria de entretenimiento y publicidad del país; e incluso se volverá más importante que la industria cinematográfica (BR, 1955).

Esta gran expansión de la radiodifusión comercial fue producto directo del apoyo del régimen hacia aquellos negocios, el cual fue muy agradecido por los concesionarios, quienes, a su vez, lograron convencer al régi-

[11] El Consejo de Administración estaba encabezado por Emilio Azcárraga Vidaurreta. Las acciones de la empresa quedaron de la siguiente manera: 40% para Emilio Azcárraga, 40% para Rómulo O´Farrill, 5% para Emilio Azcárraga Milmo, 5% para Rómulo O´Farrill Naunde, 5% para Ernesto Barrientos (empleado entonces de Emilio Azcárraga) y 5% para Ernesto Díez Barroso (yerno de Emilio Azcárraga). Sin embargo, a pesar de que la operación de los canales estaba bajo el control de TM, las concesiones aún estaban bajo los nombres de los tres grupos originales, ya que el artículo 28 de la Constitución establece la prohibición de los monopolios privados (Arredondo Ramírez y Sánchez Ruiz, 1987: 119).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

men de que una cadena de medios públicos no era realmente necesaria, pues ellos podían servir a los intereses del régimen con mayor eficiencia. Un ejemplo es la insistencia de Radio Panamericana —ligada a la XEQ— de instalar en 1953 una transmisora de radio directamente en las oficinas de Palacio Nacional para poder ofrecer una cobertura diaria de las actividades del Presidente. Bernardo San Cristóbal, gerente de la XEQ, además de ofrecer cubrir todos los gastos de aquella transmisión, propuso de manera explícita que toda la información que se transmitiera fuera tomada directamente de los boletines y otras fuentes oficiales para asegurar que la información estuviera "censurada previamente por la persona… designada por el Departamento de Información y Prensa de la Presidencia" (Mejía Barquera, 1985: 169-170).

Es posible que el aspecto más obvio para evaluar el apoyo político de los medios al régimen sea el modo en el que se presentaba la información en los noticiarios. Estos programas reflejaban la colaboración de los concesionarios y el compromiso con el régimen mediante la presentación de la información sobre la vida política en formas que, por un lado, promovían una imagen positiva del régimen y, por el otro, evitaban la discusión de cualquier tema relevante y controversial.[12] Aquí es importante tener claro que durante las primeras cuatro décadas de la radiodifusión, los noticiarios se producían con información tomada de los periódicos.[13] Sin embargo, a finales de los años sesenta, algunas de las estaciones —las más grandes,

[12] Beg Bagdikian ha notado que "para la mayoría de la gente del mundo, en la mayoría de los casos, lo que no se transmite por las noticias simplemente no existe. Así, el mundo y sus habitantes son lo que los noticiaros dicen que son" (Bagdikian, 1971: xii-xiii). Estas palabras describen con gran precisión un aspecto crucial de la vida moderna: los medios, como porteros de la información, definen lo que es una noticia, cómo se transmite y qué tanta importancia tiene. A pesar de que el grado en que pueden influir en las ideas de los individuos, actitudes y comportamiento aún es debatible, los medios tienen la capacidad de emitir el mensaje y mostrar una versión específica de la realidad como una "realidad completa". De acuerdo con Gaye Tuchman, del mismo modo en que se decide en las altas esferas gubernamentales la selección y presentación de las noticias es la función de una élite: editores, periodistas, ejecutivos de medios y, en el caso de los medios privados, incluso los mismos concesionarios (Tuchman, 1978).

[13] Incluso las imágenes que mostraban provenían de las fotos que aparecían en los periódicos (Gutiérrez Espíndola, 1985: 66). La duración de los noticiarios era muy breve, entre diez y quince minutos, e incluso en 1969 el tiempo de transmisión total que las compañías de televisión, como TM, dedicaban a sus noticiarios era solamente de 0.35% de su tiempo aire diario (Martínez Medellín, 1992: 265).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

claro— comenzaron a producir sus propios noticiarios. Con ello —y en buena medida a raíz de 1968—, a su tradicional apoyo al régimen se añadió otra función que cumplir para los noticiarios: servir como una voz para defender los intereses económicos de los empresarios mediante un mayor control sobre el contenido de los programas de noticias. El director general de noticiarios de Telesistema Mexicano en esos años, Aurelio Pérez, opinó sobre este cambio al decir que:

> Hasta hace muy pocos años… estábamos sujetos en gran parte a los periódicos, quienes nos abastecían de noticias y de informaciones en general… Dependíamos de su criterio para enfocar y juzgar la importancia de las noticias, lo cual era obviamente inconveniente, ya que en algunas ocasiones sus metas y sus intereses no eran coincidentes con los nuestros (Mejía Barquera, 1985: 33).

Miguel Alemán Velasco, figura clave detrás de la reestructuración de los programas de noticias en Telesistema Mexicano, dijo: "1968 nos tomó por sorpresa. De pronto nos dimos cuenta de que no teníamos una voz, una versión, una posición frente a aquellos eventos críticos que quisiéramos destacar frente a la nación. El problema para esta empresa era que no tenía los noticieros para canalizar su opinión" (González Molina, 1987: 173). En 1969, TM creó la Dirección General de Noticieros. El resultado de esta política fue el fin de la transmisión del noticiero *Diario Nescafé*, el 28 de agosto de 1970, y el comienzo de la producción de un nuevo noticiario: *24 Horas*, en septiembre de 1970. Con el paso del tiempo, este noticiario se convirtió tanto en la voz más importante de la corporación como en un referente indispensable para conocer los puntos de vista oficiales del gobierno sobre la política nacional (Arredondo Ramírez, 1991: 141). Otras compañías de televisión, como Televisión Independiente de México, concesionaria del Canal 8, también inauguró dos programas, el noticiario nocturno *En Punto*, transmitido diariamente de 10 a 11 de la noche para competir directamente con *24 Horas*, y una transmisión matutina llamada *Hoy Mismo*, un programa de cuatro horas que no sólo presentaba noticias, sino también espectáculos en vivo y entretenimiento.[14] Dos eran las características de estos noticiarios: una, que las empresas los producían casi en su to-

[14] En septiembre de 1968 comenzó a operar XHTM, Canal 8, mediante una concesión otorgada a una empresa filial de Televisión Independiente de México, empresa perteneciente al Grupo Monterrey.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

talidad y, dos, que presentaban una especie de mosaico informativo conformado por un gran número de "incidentes" discontinuos, sin contexto, explicación o análisis. Específicamente en el caso de las "noticias" sobre la vida política nacional, se centraban en las actividades, discursos, declaraciones y en la cobertura de ceremonias oficiales relacionadas con el Ejecutivo federal, sobre todo del presidente en turno.[15]

Con el control del contenido noticioso, los concesionarios fueron consolidando también su propia voz y promoviendo sus propios intereses. En este sentido, Miguel Alemán claramente señaló: "nuestro propósito era… dar a [los noticiarios] toda la fuerza informativa para que la gente pudiera orientarse a partir del punto de vista de Televisa" (González Molina, 1987: 174). Este "punto de vista" estaba guiado tanto por sus compromisos con el régimen, como también por la promoción de intereses corporativos particulares. Así, los noticiarios de televisión se convirtieron en un doble espacio: para promover al régimen —sobre todo, al Presidente— y para defender sus intereses.

Como Iyengar y Kinder (1987) muestran en su famoso estudio sobre la televisión estadounidense, la información presentada en los medios masivos —cualquiera que sea— queda enmarcada por valores dominantes y moldeada por élites de poder, lo que cuestiona toda pretensión de objetividad. Sin embargo, en un régimen democrático la tendencia en los contenidos mediáticos a favorecer los valores dominantes no es resultado de una confabulación explícita entre los medios y la élite gubernamental, a pesar de que existan acuerdos encubiertos e informales entre algunos medios y políticos individuales en temas específicos. Es más bien el producto de una estructura de valores y creencias compartidas que es esencialmente inconsciente.[16] Por el contrario, en los regímenes autoritarios se generan muchos mecanismos, desde la ley hasta la participación directa de actores políticos en los medios, que aseguran de forma explícita los límites de lo que, al menos, no debe presentarse en los medios. Sin embargo, incluso en un régimen autoritario el grado de autonomía de los medios puede variar mucho, pues el hecho de que el espacio público no esté totalmente cerrado y controlado —existe una pluralidad limitada— fácilmente llega a provocar

[15] Es notable que, por décadas, el Congreso, la Suprema Corte y otros órdenes de gobierno estuvieron prácticamente ausentes de la cobertura noticiosa.

[16] El argumento de que la objetividad política no significa neutralidad política en las noticias ha sido defendido por Herbert J. Gans (1979).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

algunas "islas de excepción", en las cuales ciertas clases de publicaciones (como las religiosas en la España de Franco, o el material académico en México) permanecen fuera de la censura del gobierno (Linz, 1970: 266). En México, en el caso de los concesionarios, su posición socioeconómica les permitía autonomía relativa frente al régimen para negociar sus intereses, los cuales eran esencialmente de tipo económico, lo que ayudaba al éxito relativo en la negociación.[17] Los concesionarios conforman entonces un grupo económico con conciencia clara de sus intereses y dispuesto a negociarlos a partir de una base de autonomía relativa a cambio de ofrecer apoyo político al régimen. Desde esta perspectiva, los contenidos informativos nunca fueron enteramente el resultado ni de una imposición del régimen sobre las estaciones ni del apoyo incondicional de éstas al régimen, sino de una colaboración más o menos explícita —aunque no completamente libre de desacuerdos— entre los medios y el régimen.

Pero estas muestras de "buena voluntad" de los concesionarios para apoyar al régimen no bastaban para garantizar su disciplina y lealtad. Desde el principio, el gobierno se valió del uso de la ley para asegurar el apoyo de la industria. La Ley de Comunicaciones Eléctricas de 1926 fue el primer marco jurídico que reguló al sector radiofónico en México. En su artículo 12 restringía la libertad de expresión, al prohibir de forma explícita "la transmisión de cualquier noticia o mensaje cuyo contenido amenace la seguridad del Estado, la paz y el orden público, las buenas costumbres, las leyes del país, el uso adecuado del lenguaje, o que cause escándalo o ataque en cualquier forma al gobierno constituido, la vida privada, el honor de las personas, o que manifiestamente provoque la comisión de actos ilegales u obstrucción de la justicia". Otro ejemplo es el Reglamento de Vías Generales de Comunicación de 1933, en cuya sección titulada Transmisiones prohibidas se ratificaba lo estipulado en el artículo 12 de la Ley de 1926 y prohibía cualquier transmisión que pudiera "atacar en cualquier forma al gobierno constituido" (artículo 77). Su artículo 78 restringía aún más la libertad de expresión, al establecer que "también está prohibido transmitir, en cualquier forma abierta o velada, todo tipo de asuntos personales, polí-

[17] Hay que tener presente que en México el modelo corporativo aceptaba —y se basaba en— la negociación de intereses a cambio de apoyo. El régimen aceptaba la negociación de demandas de tipo económico y social, pero la propia estructura del régimen era incapaz de tolerar la negociación de demandas políticas. Para un recuento sobre el funcionamiento del corporativismo mexicano a mediados del siglo XX véase Bizberg (1990).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ticos o religiosos".[18] Evidentemente, esto no significa que las transmisiones radiofónicas carecieran de contenido político, pues el régimen no sólo utilizaba las estaciones públicas con fines propagandísticos, sino que también aprovechaba el espacio de las comerciales. Otros ejemplos más son los artículos 32 y 33 del Reglamento de las Estaciones Radiodifusoras Comerciales, Culturales, de Experimentación Científica y de Aficionados de 1942, reformado en 1955, que establecía la cancelación de las concesiones en caso de hallarse "irregularidades serias" —nunca definidas— en las estaciones por los supervisores de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Finalmente, también se pueden contar las disposiciones tanto de la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT), que establecía en su artículo 19 la discrecionalidad del Ejecutivo federal para otorgar concesiones, como del Reglamento de la Ley de 1973, que otorgaba amplias facultades de vigilancia a la Secretaría de Gobernación en materia de contenidos.

Estas medidas favorecieron la organización de los concesionarios —desde la Asociación Mexicana de Radiodifusoras Comerciales (AMERC) de 1937, hasta la Cámara de la Industria de Radio (CIR), en 1941—[19] para protestar y defender sus intereses ante el régimen, valiéndose incluso de sus estrechas relaciones con grupos políticos importantes dentro del partido oficial.[20] Sin

[18] El artículo 78 prohibía, además, la transmisión de *información falsa*. Sin embargo, la prohibición más importante para los propósitos de este trabajo fueron las restricciones relativas a información política arriba referidas. Puede notarse que estas restricciones políticas sobre la información existen desde la primera regulación de 1923, pero la prohibición en asuntos religiosos fue añadida debido a la inconveniencia de tratar tales asuntos en un tiempo cuando los conflictos del Estado con la Iglesia católica —encarnados en la Guerra Cristera, 1926-1929— aún estaban frescos en la memoria.

[19] Entre sus fines se hallaban: I. Representar los objetivos generales de las industrias de la radio y la televisión y de las firmas que las constituyen; II. Estudiar todo lo que afecta a las actividades de radio y televisión y proveer las medidas que tiendan al desarrollo de su industria; III. Participar en la defensa de los intereses particulares de sus miembros con las únicas limitaciones que establezca la Ley de Cámaras Comerciales e Industriales; IV. Constituir una organización de consultoría para el Estado en lo relacionado con la radio y la televisión; V. Ejercer el derecho de petición ante las autoridades correspondientes, ya sean federales, estatales o municipales, para pedir la expedición o modificación de leyes y otras disposiciones administrativas que puedan afectar las actividades de radio y televisión; y, VI. Ser árbitro en caso de conflictos entre miembros. En 1970, la CIR se transformó en la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), 20 años después del comienzo de las transmisiones televisivas.

[20] Hasta 1970, nueve miembros de la clase mediática, entre concesionarios importantes, altos representantes de la Cámara e incluso líderes sindicales de la industria

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

embargo, desde el régimen estas medidas estaban pensadas más para disuadir cualquier posible desacato a las posiciones políticas oficiales, que para ser usadas efectivamente. En realidad fueron un arma más en el arsenal del régimen para emplear sólo en ocasiones extremas. Las prohibiciones de los contenidos políticos tenían sentido entonces sólo para excluir cualquier voz crítica y de oposición en el cuadrante pues, desde el principio, el régimen quiso estar seguro de que la radiodifusión no sería usada por ninguna fuerza política alternativa o para transmitir contenidos desafiantes. Lo interesante es que esta misma estructura legal también se orientó a promover el desarrollo de la industria, a proveerla con facilidades técnicas y a asegurar el carácter comercial de la radio. Así se sentó el acuerdo básico entre los concesionarios y el régimen: el gobierno promovería el desarrollo y la expansión de sus negocios a cambio del apoyo político al régimen.

EL COMIENZO DE LA APERTURA: CRISIS, COMPETENCIA Y LIBERTAD EN LOS MEDIOS, 1970-1997

De una u otra forma la experiencia de 1968 supuso un cambio en las políticas informativas. En el caso de los medios impresos, distintos tipos de publicaciones intentaron aprovechar la "apertura democrática" anunciada por el presidente Echeverría y presentar información de manera más independiente y crítica. En la radio, a pesar de que en general se mantuvo el apoyo al régimen, los años setenta atestiguaron el comienzo de un noticiario que más tarde serviría de ejemplo en el diseño de formatos informativos, *Monitor*. En la televisión, la década de 1970 se definió por la creación de Televisa en 1973 y por una promoción más directa a la figura del presidente en turno.

ocuparon también cargos públicos como diputaciones federales del PRI, gubernaturas y senadurías: Luis M. Farías, Rubén Marín, Gonzalo Castellot Madrazo, Luis I. Santibáñez, Enrique Bermúdez, León Michel, Guillermo Morales Blumenkron, Guillermo Núñez Keith y Rafael Riva Palacio. Además, hubo también colaboradores cercanos a Emilio Azcárraga Vidaurreta que ocuparon puestos públicos importantes, como Óscar Bravo Santos, quien fue director general de Información en la Secretaría de Gobernación en 1958, diputado federal, gobernador de Nuevo León y alcalde de Monterrey; o Walter C. Buchanan, secretario de Comunicaciones y Obras Públicas en el gobierno del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Dos cambios, sin embargo, tuvieron gran impacto en las relaciones entre los medios y el régimen: la reforma política de 1977 y la serie de crisis económicas de los años ochenta. La reforma de 1977 no era la primera, pero sí la más importante medida para dar espacios a la oposición y liberalizar la arena política, sobre todo al hacer del voto el instrumento privilegiado para canalizar la inconformidad política.[21] Con la crisis económica desatada a partir de 1982, la arena electoral comenzó a tener mayor importancia debido a que el voto de la oposición fue en aumento. En estas circunstancias, se hubiera esperado un papel más activo por parte de los medios. Al respecto, una autora sostiene:

> [Durante las transiciones], dado que hay mayor libertad política y públicos más atentos, uno podría esperar que los medios nacionales asumieran su papel. Más aún, este papel se vuelve más importante, en tanto que el de los medios internacionales va disminuyendo. La transición, casi por definición, tiene que ver con elecciones competitivas. Los medios deben informar sobre los diferentes partidos y candidatos, y ayudar a la gente a seleccionar entre ellos. Los medios también deben ser vigilantes y exponer cualquier irregularidad en los procesos electorales. Al mismo tiempo, deben mantener la presión a favor del cambio. Es verdad que mucho se requiere de los medios, pero ellos podrán ver sus intereses recompensados y lograr un gran apoyo del público (Randall, 1993: 369).

En México, sin embargo, los medios reaccionaron de formas distintas. En la prensa, estos cambios generaron las condiciones para que aparecieran nuevos diarios y reforzaron así la tendencia a la apertura. En la radio, obligaron a los concesionarios a buscar formatos más atractivos para mantener la supervivencia de sus estaciones. Pero, en el caso de la televisión, fortalecieron aún más su relación con el régimen hasta que apareció, en los no-

[21] Liberalizar "supone cambios de largo alcance, por ejemplo, los que se derivan de la disolución de los mecanismos de control de la participación y de la consecuente pluralización. Este paso puede ser necesario para desmantelar el autoritarismo, pero no es suficiente porque no garantiza automáticamente un mayor control de los gobernados sobre los gobernantes, ni siquiera una mayor competencia por el poder… La liberalización política supone que la élite en el poder tiene la capacidad de mantener el control sobre el ritmo pertinente del proceso de cambio, de forma tal que incluso cuando se respondiera a demandas desde abajo también sería un proyecto dirigido desde arriba" (Loaeza, 1993: 48).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

venta, una verdadera competencia comercial y política, esta última acompañada de mucho dinero para comprar espacios publicitarios.

La prensa

Durante el gobierno de Luis Echeverría se anunció una *apertura democrática* con el fin de disminuir las presiones sociales acumuladas desde 1968 al conceder mayor libertad y espacios a la crítica, sobre todo de izquierda. En el caso de la prensa, esta apertura quedaba ejemplificada con el apoyo que el propio Presidente daba al diario *Excélsior*, el más prestigiado entonces.[22] Sin embargo, si el cálculo del gobierno había sido que a cambio del apoyo económico y la exclusividad de cierta información el diario permaneciera fiel al régimen, éste falló, pues el periódico se convirtió en un crítico de las políticas de gasto del gobierno, de la corrupción y de la ineficiencia de los programas sociales. La apertura democrática estaba a punto de terminar.

A principios de 1976, al diario ya no se le otorgaban exclusivas, se le recortó la publicidad gubernamental y publicaciones como *El Nacional* criticaban a *Excélsior* por su falta de profesionalismo. A mediados de ese mismo año, algunos miembros de la cooperativa del periódico, con apoyo del gobierno, desafiaron abiertamente a la dirección, al mismo tiempo que algunos individuos invadieron terrenos propiedad del diario en el sur de la ciudad. Hacia fines de julio, se forzó la renuncia de su director, Julio Scherer y de su equipo.[23] El caso de *Excélsior* muestra tres cosas: los problemas

[22] *Excélsior* se había distinguido, desde la llegada de Julio Scherer y su equipo a la dirección del diario, a mediados de los años sesenta, por intentar un periodismo de investigación que, si bien mantenía una línea de apoyo moderado al régimen, sí llegaba a cubrir ciertos temas sobre la vida pública que no se trataban en otros medios. Al llegar a la Presidencia, Luis Echeverría encontró en este diario un eco importante para sus críticas al papel educativo tan pobre de los medios electrónicos, especialmente al papel de la televisión. Como reacción, Telesistema Mexicano influyó para que diversos anunciantes cancelaran sus inserciones en el periódico generando un *boicot publicitario*, entre febrero y septiembre de 1972. En este punto, el gobierno de Echeverría decidió incrementar la participación publicitaria del gobierno tanto por la coincidencia en la crítica a la televisión como para dar una señal de apertura y libertad política (Bohmann, 1997: 82). A partir de entonces, *Excélsior* se convirtió en el ejemplo mismo de la apertura democrática e incluso se toleraba a algunas de sus plumas más críticas al régimen, como la de Daniel Cosío Villegas.

[23] La crónica de este episodio en *Excélsior* se narra en Leñero (1999); Becerra Acosta (1985); Granados Chapa (1980).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de un diario que formaba parte del *statu quo* y que empezó a buscar mayores espacios de autonomía; el ejemplo del uso patrimonial de los recursos públicos para controlar la prensa y, al mismo tiempo, un golpe del gobierno al diario que, si bien exitoso, marcó el fin del dominio último que se ejercía sobre la prensa. Es verdad que del choque entre el régimen y el diario se destruyó la autonomía del último, pero también dejó severamente disminuida la credibilidad del primero y abrió fisuras a través de las cuales posteriormente se empezaron a filtrar proyectos de prensa independientes. Esta nueva tendencia quedó marcada con la aparición y supervivencia de dos publicaciones, ambas producto de la iniciativa de miembros y colaboradores de Scherer en *Excélsior*. Por una parte, el semanario *Proceso*, que al principio de su publicación enfrentó incluso amenazas directas por parte de altos funcionarios gubernamentales.[24] Por la otra, el diario *UnomásUno* cuya primera edición se publicó en noviembre de 1977 y que, de acuerdo con Riva Palacio, "introdujo una serie de innovaciones en el lenguaje escrito y fotográfico con una orientación marcadamente progresista y de centro-izquierda" (Riva Palacio, 1999).

A partir de entonces, se volvió cada vez más difícil para el régimen controlar a las nuevas publicaciones con la eficiencia de antaño. Un ejemplo es, de nuevo, la supervivencia del semanario *Proceso* ante el recorte de la publicidad gubernamental ordenado por el presidente López Portillo en abril de 1982. El Presidente justificó el retiro publicitario al cuestionar la perversidad de toda publicación que, por un lado, recibía fondos públicos y, por el otro, criticaba al gobierno: "¿Acaso cada empresa privada organizada como negocio profesional tiene derecho a recibir publicidad del Estado tan solo para volverse en su oponente sistemático? Esta es, señores, una relación perversa, una relación mórbida, una relación sadomasoquista: te pago para que me pegues" (Poder Ejecutivo Federal, 1988: pp. 169-183). La supervivencia de *Proceso* mostró que algo había cambiado y, en contras-

[24] Leñero se refiere en específico a dos amenazas abiertas, una de parte de Francisco Javier Alejo, entonces titular de la Secretaría de Patrimonio Nacional, quien fue explícito en advertir que la desaparición de 10 o 15 personas no afectaría la tranquilidad del país y que, en todo caso, su desaparición no sería comparable al posible daño que causarían a la seguridad del Estado en caso de continuar con sus publicaciones. La otra amenaza provenía del entonces secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia, quien advirtió a Scherer que de continuar con la publicación sería tomada como una provocación directa contra el presidente (véase Leñero, 1999: pp. 290-313).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

te con el silencio que guardaron los medios impresos en 1976, esta vez un número importante de periodistas, incluso desde periódicos relativamente conservadores, como *El Universal* (Francisco Cárdenas Cruz y Heberto Castillo) o *Excélsior* (José Luis Mejías y Manuel Buendía), criticaron la conducta del gobierno. Otras publicaciones más independientes, como *UnomásUno* y *Crítica Política*, también denunciaron la acción gubernamental contra *Proceso*. Así, aunque la mayor parte de la prensa escrita todavía se mantenía al cobijo de la relación tradicional con el régimen, ya para principios de los años ochenta se habían creado espacios para que medios impresos más autónomos pudieran sobrevivir. Sin embargo, sería un error suponer que estos espacios existían y se mantenían en una confrontación constante con el régimen.

Del mismo modo que, tras la reforma de 1977, el régimen consideró la arena electoral como un ámbito privilegiado para canalizar las demandas políticas, la existencia de algunos medios críticos resultaba en beneficio mismo del régimen tanto en lo interno —al permitir espacios de expresión y reflexión para ciertos sectores dentro del de por sí bajo número de lectores— como hacia el exterior del país. En todo caso, a fines de los setenta el régimen se mostraba confiado de que los efectos de estas críticas difícilmente alcanzarían a las grandes mayorías. La situación cambió con las agudas crisis desatadas a partir de 1982, pues los espacios de autonomía en los medios impresos se expandieron y lo que había empezado como una graciosa concesión del régimen en los años setenta, con la apertura democrática, se convirtió durante la siguiente década en una condición sobre la cual los viejos mecanismos de control perdieron eficacia.

El crecimiento de una oposición política con verdaderas posibilidades de competir, sobre todo en las ciudades del norte del país, y una crisis económica que, por una parte, dejaba al régimen con menos recursos para alimentar adecuadamente su amplia gama de relaciones corporativas y, por otra, un contexto de mercado más competitivo, favorecieron la aparición de nuevos medios impresos que, dadas las condiciones, debían ser más autónomos e independientes del régimen para sobrevivir. El denominador común de esta prensa independiente fue tratar ciertos temas que antes se habían considerado un tabú: narcotráfico, corrupción de funcionarios y políticos de primer orden, el fraude electoral, las protestas de la oposición, la represión, los derechos humanos y el Ejército. En palabras de un experto:

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

> La capacidad de las publicaciones independientes para lograr el éxito financiero se explica por una serie de cambios también en el público lector mexicano. Comenzando en 1982, la crisis económica, la corrupción gubernamental, la recurrencia al fraude electoral, y las crecientes movilizaciones sociales aumentaron la receptividad del público al periodismo independiente (Lawson, 2002: 70).

Así, aparecieron periódicos independientes de la publicidad gubernamental y de otras formas de intercambios tradicionales con el régimen a partir de los años ochenta. Como resultado de la separación de varios reporteros y periodistas del *UnomásUno* en 1983, su antiguo subdirector, Carlos Payán, fundó *La Jornada*, junto con un grupo importante de intelectuales y periodistas, en 1984. Desde el principio, este periódico se ha caracterizado por presentar una agenda de temas cercanos a los intereses de la izquierda y de asuntos de corte social que no han tenido cobertura adecuada en otros medios. Otro periódico, *El Financiero*, apareció en los años ochenta y sobrevivió incluso al boicot publicitario del gobierno, en parte gracias al prestigio del que gozaban algunos de sus columnistas, como Carlos Ramírez, Francisco Gómez Maza, José Reveles y Rodolfo Guzmán.[25] Este periódico se ha mantenido a partir de un nicho específico de lectores con interés especializado en temas económicos y de mercados financieros. En los estados también son de notar algunos casos de periódicos que o bien comenzaron a volverse más independientes o se fundaron con esta orientación, como *El Diario de Yucatán*, *El Imparcial* de Hermosillo, *Zeta* de Tijuana, *La Crónica* de Mexicali, *El Norte* de Monterrey, y *Siglo 21* en Guadalajara (ya desaparecido).

En los años noventa, como consecuencia no intencionada de algunas de las políticas de liberalización y recorte del gasto público, tuvo lugar un nuevo impulso a la prensa independiente: se restringieron los lugares para los periodistas en las giras internacionales del Presidente, se recortaron los pagos a periodistas en varias dependencias federales, se estableció un salario mínimo para periodistas, se redujo el gasto en propaganda, se canalizó la publicidad del gobierno sólo a publicaciones con gran circulación, se empezó a cobrar el IVA en las publicaciones periódicas y se exigió el pago del Seguro Social en efectivo y ya no en publicidad (Rodríguez-Castañeda, 1993: 363-370). A ello habría que añadir el deseo del presidente Salinas de

[25] Para un recuento de este episodio véase Meléndez (1990).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

privatizar PIPSA —a lo cual se opuso todavía un grupo de medios progubernamentales— y de vender *El Nacional*. Durante el siguiente gobierno, el presidente Zedillo no sólo cerró ambos, sino que anunció que el Premio Nacional de Periodismo dejaría de ser otorgado por el gobierno (*Reforma,* 2008). La prensa abiertamente prorégimen, más dependiente de los intercambios con el gobierno y con menos ventas, entró en crisis.[26] El recorte de subsidios y apoyos condenó a la desaparición a muchos de estos diarios (Fromson, 1996: 134).

Entonces, otros periódicos también de corte independiente se empezaron a editar en la ciudad de México. Sus dueños provenían de Monterrey y ya tenían experiencias exitosas de desafío ante el régimen. En noviembre de 1993 salió a la venta *Reforma*, que buscaba posicionarse como un diario de vanguardia, con un nuevo formato —por ejemplo, utilizaba varias tintas— con una línea editorial cercana a los grupos empresariales del norte del país y que dio voz también a sectores que, hasta entonces, habían tenido poco espacio en la prensa escrita, como la Iglesia, las clases medias y los pequeños empresarios, sectores todos estos en los que el PAN ha tenido influencia. Su fundador, Alejandro Junco, también era dueño de *El Norte*, un periódico de Monterrey al que, como consecuencia de su fuerte crítica a la falta de resultados por parte del gobierno de Echeverría en relación con el secuestro y asesinato de Eugenio Garza Sada, PIPSA le redujo la provisión de papel en 83%, lo que forzó al diario a buscar fuentes alternas de papel para subsistir (Fromson, 1996: 131). El prestigio de *El Norte* como diario independiente ayudó a posicionar a *Reforma* en la ciudad de México entre una clase de lectores provenientes de sectores medios altos y altos, a lo que ayudó la inmediata contratación como columnistas de varios intelectuales y periodistas reconocidos. Asimismo, *Reforma* fue de los primeros diarios en utilizar la internet y el primero en romper con la distribución por medio de la Unión de Voceadores, lo cual fue visto como un desafío al régimen y aceptado gratamente por sus lectores, cuyo perfil se ha identificado sobre todo con un México no corporativo.[27]

[26] Entre los diarios abiertamente pro régimen a mediados de los noventa se puede citar a *Excélsior*, *El Sol*, *El Diario de México*, *El Heraldo*, *El Día* y *El Nacional*.

[27] La estrategia de *Reforma* de vender en días festivos desafiaba las políticas de la Unión de Voceadores, que otorgaba estos días a sus agremiados. Frente a la negativa de la Unión a distribuir el periódico en esas fechas, *Reforma* decidió vender sus ejemplares por medio de sus trabajadores y, en ciertas calles y avenidas importantes, también de sus colaboradores.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El otro diario proveniente de Monterrey es *Milenio*, el cual apareció primero sólo en su modalidad de semanario en septiembre de 1997. Su dueño, Francisco González, también lo es del *Diario de Monterrey*, rival local de *El Norte*. En su versión de semanario, *Milenio* pretendió competir con *Proceso*, por lo que se dedicó al periodismo de investigación sobre temas de controversia y de escándalo. En 1999 Carlos Marín tomó la dirección del periódico. *Milenio* ha buscado incorporar columnistas atractivos para un perfil de lector semejante al de *Reforma*. Esta mayor competencia en la capital también provocó que periódicos de corte tradicional, como *El Universal*, se transformaran en diarios más modernos y que otros de corte abiertamente progubernamental cerraran o se vendieran a nuevos grupos, como el caso de *Excélsior*.

Por último, en parte como consecuencia de los recortes a subsidios, apoyos y beneficios que el régimen otorgaba a la prensa, y en parte por las condiciones de competencia política más equitativas a partir de la reforma electoral de 1996 y el triunfo subsiguiente de la oposición tanto en el Distrito Federal en 1997, como en el gobierno federal en 2000, puede hablarse de una clara tendencia hacia la consolidación de una prensa cada vez más independiente y autónoma que es capaz de tratar en sus páginas, editoriales y caricaturas cualquier tema. Hacia el futuro, los riesgos para la prensa independiente parecen no estar ya representados por un gobierno federal interventor y autoritario, sino por la cobertura misma de ciertos temas, como el narcotráfico o el crimen organizado y, en ocasiones, en el plano estatal por gobiernos que, aprovechando el discurso federalista, han preservado en su ámbito las viejas prácticas de intimidación del antiguo régimen.

La radio

La programación radiofónica de las primeras décadas había sido en vivo, mas con el tiempo los altos costos de producción y la tecnología hicieron más rentable las transmisiones grabadas, ya fuera de música o de programas adquiridos a las grandes estaciones y cadenas. El formato dominante era el "estilo California", en el que la función de los locutores era básicamente presentar las melodías y canciones seguidas de cortes comerciales. Este predominio musical no hacía ajena la información noticiosa. De hecho, la mayoría de las estaciones que daban un servicio informativo lo ha-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cía usando un formato que había impuesto desde 1959 la estación XEOY-Radio Mil, con su noticiario *Carta Blanca*. Duraba quince minutos y si bien la información provenía de los periódicos, introdujo un formato para la presentación de noticias que podía repetirse a lo largo del día, con secciones para transmisiones especiales, como el informe presidencial. Así, se presentaba una gran diversidad de notas de todo tipo en breves segmentos sin editorializar ni el contexto ni las circunstancias (Sosa Plata y Esquivel, 1997: 237). Este modelo informativo fue el patrón a seguir hasta mediados de los años ochenta, cuando dio inicio una serie de cambios en la radio mexicana.[28]

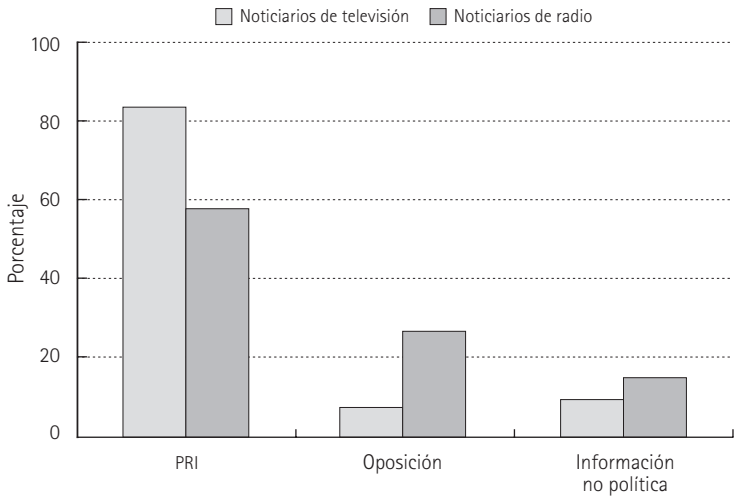
A partir de entonces, algunas estaciones de radio comenzaron a adoptar nuevos formatos de programación, especialmente en las transmisiones de noticiarios hablados, para los que se contrataba a periodistas como conductores y se empezó a editorializar la información. De forma lenta y errática, estos cambios de formato dieron paso a transformaciones más importantes en los contenidos de los noticiarios, una década más tarde. La competencia entre un número creciente de estaciones, dentro de un mercado publicitario estancado en situación de continua inestabilidad económica y crisis frecuentes, ayudó a consolidar esta tendencia. La radio comenzó a transitar lentamente hacia una apertura impensable entonces en la televisión, sobre todo en tiempos electorales. Por ejemplo, en la gráfica 6.1 se muestra el tiempo que obtuvieron partidos y candidatos en radio y televisión, en la campaña de 1988.

El cambio en los formatos tiene que ver, en principio, con el crecimiento de la frecuencia modulada (FM).[29] En 1965, en México había 450 esta-

[28] De acuerdo con un estudio de 1984, de las 574 estaciones de radio en AM, en las 32 entidades de México, tres cuartas partes transmitían en promedio ocho noticiarios por día, con un tiempo promedio de 7.5 minutos cada uno (Llano y Morales, 1984: 151). De acuerdo con el mismo estudio, 75% de las estaciones en 1984 no transmitía ningún programa de debates o comentarios sobre asuntos públicos, y aquellos que sí lo hacían dedicaban alrededor de 48 minutos diarios a tales programas (Llano y Morales, 1984: 154). Sin embargo, los noticiarios eran económicamente rentables debido a que la inserción de anuncios durante su transmisión tenía usualmente un costo adicional de 30% sobre el precio normal (Alva de la Selva, 1986: 88). Esto era lo más rentable si se toma en cuenta que casi el mismo reporte de noticias se presentaba al aire una y otra vez a lo largo del día.

[29] A principios de los años cincuenta, la frecuencia modulada (FM) se inauguró con propósitos comerciales. Esta banda transmite hoy entre los 88 y los 108 megahertz. Aunque la calidad del sonido es mucho mejor que la de la transmisión por AM, durante

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuentes: para televisión calculado con datos de Arredondo Ramírez (1991: 61, 67, 71-72). Para radio calculado con datos del Centro Internacional de Investigación Política y Desarrollo, A.C., entre octubre de 1987 y mayo de 1988 (en Sosa Plata y Esquivel, 1997: 250-253).

Gráfica 6.1. Tiempo en noticiarios de radio y TV destinado a informar sobre los partidos y sus candidatos durante la campaña electoral de 1988.

ciones en amplitud modulada (AM) por sólo 27 en FM (SCT, 1970). Muy pocos aparatos de radio tenían la capacidad de sintonizar esta frecuencia y aquellos que lo hacían eran muy costosos. A partir de los años setenta, por iniciativa de Joaquín Vargas (Stereo Rey), Francisco Sánchez Campuzano (Estéreo Mil) y Salvador Arreguín (Radio Imagen), se empezó a promover la FM con el argumento de que su transmisión estereofónica —en dos canales— ofrecía mayor claridad y calidad sonoras que la AM, al mismo tiempo que se redujo el precio de los aparatos receptores de doble banda. Ello coincidió con un desarrollo tecnológico que, por ejemplo, popularizó los *walkman* e hizo posible los aparatos de dos bandas en los automóviles. Para 1982 ya había 176 estaciones en FM, pero con una cantidad de anuncios

muchos años la FM no fue muy popular. En mayo de 1952 comenzó a operar la primera estación en FM en la ciudad de México, XHFM Radio Joya. Poco después, aparecieron otras estaciones en FM, como XEOY-FM, de Radio Mil (1957), XET FM en Monterrey (1957), XEQ-FM de Emilio Azcárraga (1957), XERPM-FM, de Radio Programas de México (1959) y XEHMLS-FM en Matamoros (1960).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

que casi igualaba al de las 624 estaciones en AM. Para 1985, 64.9% de la audiencia ya prefería escuchar música en FM.[30]

Al no poder competir con las transmisiones musicales en FM, la AM perdió audiencia y anunciantes. Entonces se probaron otros formatos que no requerían de alta calidad en su transmisión, como la radio hablada (*Talk-Radio*) y empezaron a transmitir programas en vivo sobre el hogar, la familia, cocina, y deportes con las líneas telefónicas abiertas para el público que inmediatamente aprovechó la oportunidad y comenzó a participar.[31] Estas transmisiones se hicieron tan populares que para 1990 las estaciones de AM habían recuperado 44.5% de las audiencias en la ciudad de México (INRA, 1990). Debe señalarse que un factor que favoreció el desarrollo de la radio hablada, sobre todo en los noticiarios, fue el terremoto de 1985, cuando estaciones como Radio Red (*Monitor*), Radio Mil y la XEW mantuvieron un servicio sin pausa entre el 19 y el 20 de septiembre (Esteinou Madrid, 1989: 34). La radio se convertía en un medio más dinámico e innovador que la televisión, aunque esto no significa que hubiera una convicción expresa para volverla un espacio para la libertad política. Simplemente se debe a que estos pocos espacios nunca antes habían existido en los medios.

La adopción de formatos largos de radio hablada parecía ser exitosa. Algunas organizaciones radiofónicas, como Radio Mil y ACIR, comenzaron a producir noticiarios de una hora. La tradicional lectura de las notas se completó con reportes especiales sobre temas específicos, entrevistas con figuras políticas y comentarios editoriales sobre las noticias, un aspecto nuevo en las transmisiones.[32] En palabras de dos expertos, la radio se "redescubrió… pues los concesionarios sabían que sólo con un cambio de esa naturaleza, tendrían mayor auditorio y harían frente a la competencia de

[30] Datos tomados de los reportes mensuales de INRA (International Research de México, S.A.) sobre audiencias de medios electrónicos. Los datos de 1980 corresponden a las audiencias promedio de estaciones de FM y AM reportados en INRA (1980), y los datos de 1985 corresponden también a las audiencias promedio reportadas en estaciones de FM y AM en la ciudad de México (INRA, 1985).

[31] En ocasiones, la gente que llamaba terminaba también hablando de otros temas públicos. Por ejemplo, un individuo que llamara a un programa en el cual la discusión tratara de la educación, bien podía terminar criticando la corrupción y la ineficiencia gubernamentales (Ordorica, 2001).

[32] Aunque desde mediados de la década de 1970 *Monitor* de Radio Red (perteneciente a Radio Programas de México) introdujo estos formatos en los noticiarios, se volvieron populares en la radio hasta la segunda mitad de los ochenta.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

otras tecnologías de la industria del entretenimiento que rápidamente habían ganado espacios en los últimos años. Aprovechar el momento era la disyuntiva y así lo hicieron… Al mismo tiempo, fueron aprovechadas las figuras de varios personajes surgidos de la televisión, que contaron, para su lucimiento, con el apoyo de redactores, reporteros y corresponsales nacionales e internacionales" (Sosa Plata y Esquivel, 1997: 245).

El éxito del noticiario de formato largo se reflejó en el aumento de las tarifas publicitarias. Por ejemplo, en 1988 Radio Mil aumentó 40% las tarifas de aquellos anuncios que se insertaran justo "antes, después o durante noticiarios u otros eventos especiales" y ACIR cobraba 30% adicional por anuncios durante la transmisión de noticiarios (MA, 1988: 77, 80-84). Radioprogramas de México también cobraba más por los anuncios en *Monitor*, pues la tarifa regular por un comercial de 10 segundos transmitido por cinco días en la programación regular costaba 28 000 pesos, pero el *spot* equivalente de 10 segundos en *Monitor* ascendía a 92 000 pesos (MA, 1988: 80).

Esta innovación en los formatos comenzó a dar paso a cambios en los contenidos, aunque cada vez que estos programas se atrevían a traspasar los *umbrales aceptados* de crítica, el régimen reaccionaba censurando o vetando a sus presentadores. Un motivo, desde luego, para ser cauteloso. Las razones por las que algunas estaciones decidieron arriesgarse a mantener o abrir espacios de mayor crítica tienen que ver con cambios cruciales en el contexto radiofónico de los años ochenta:

• Primero, en esos años hubo un aumento substancial en el número de estaciones. Entre 1973 y 1981, el número de estaciones creció de 554 a 800, pero para 1994 el número llegó a 1 068 estaciones. Este aumento ocurrió en un tiempo de enorme inestabilidad económica y muy poco crecimiento económico, que fue en promedio de sólo 1.58% del PIB (con oscilaciones entre –4.2% en 1983 y 4.4% en 1990) (Banamex, 1998).

• Segundo, la participación porcentual de la radio en el mercado publicitario disminuyó 15% a partir de 1981, hasta estabilizarse entre 1987 y 1994 en 12%, para caer de nuevo a 9.6% entre 1995 y 2000.

• Tercero, como resultado de la crisis, en términos reales el mercado publicitario también disminuyó el ritmo de crecimiento a lo largo de los años ochenta. La inversión publicitaria privada había aumentado de 240 millones de dólares en 1976 a 540 millones de dólares en 1981, es decir, un crecimiento de 125% en cinco años, mientras que en 1990 sólo había alcanzado 890 millones de dólares, sólo 64% en 10 años (AMAP, 1990; 2007).

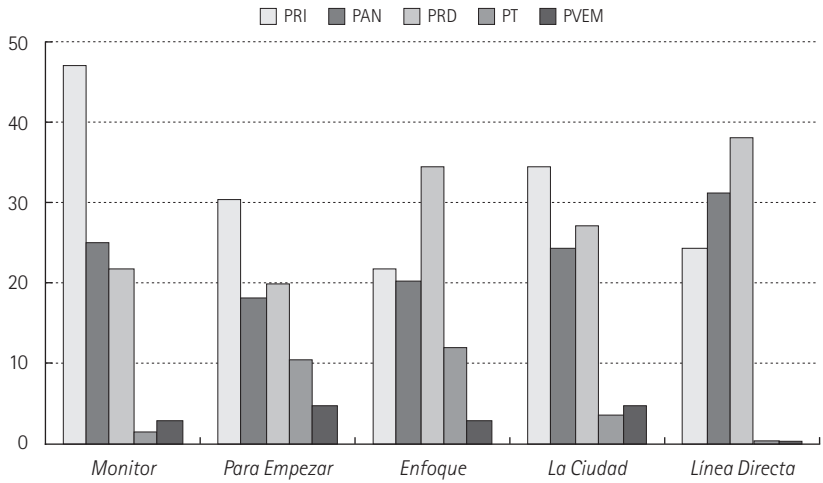
CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Con más participantes en un mercado publicitario de lento crecimiento, algunas estaciones decidieron correr el riesgo de abrir espacios a voces alternativas, traspasar los "límites de la tolerancia" y desafiar la censura del régimen. Normalmente, la primera señal de advertencia incluía llamadas telefónicas de diferentes oficinas gubernamentales para protestar por comentarios u opiniones expresadas al aire por los conductores o sus invitados. Cada llamada llevaba consigo una amenaza más o menos explícita que incluso podía llegar a insinuar la revocación de la concesión. Manuel Villa Aguilera, director general de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) de la Secretaría de Gobernación durante la mayor parte del gobierno del presidente Salinas, era bien conocido por su poca tolerancia hacia cualquier crítica contra el gobierno.[33] Evidentemente, cada espacio que los programas de noticias daban a los partidos de oposición quedaba registrado de inmediato y, a veces, se usaba contra la estación como medio de presión. Cuando ésta aumentaba, la actitud común entre las estaciones era despedir a los locutores de sus noticiarios.[34] No obstante, para 1994 ya era evidente que algunas estaciones importantes estaban consolidando espacios más abiertos e independientes en la radio, sobre todo al inaugurar noticiarios en FM de dos y tres horas de duración, con gran éxito. De acuerdo con los datos del monitoreo del Instituto Federal Electoral (IFE) en la radio, durante la campaña de 1994, es posible notar que si bien el PRI tuvo todavía el mayor porcentaje de tiempo de cobertura (36%), frente al PRD (26.1%) y al

[33] Por ejemplo, Villa prohibió de forma explícita a los concesionarios invitar a ciertas personas no gratas a los noticiarios de sus estaciones. En esta "lista negra" se incluían los nombres de Adolfo Aguilar Zínser (quien tuvo que dejar *Cúpula Empresarial*), Lorenzo Meyer, Jorge Castañeda y Demetrio Sodi, por nombrar sólo a unos cuantos. En octubre de 1993, Manuel Villa dejó el cargo y lo ocupó Jorge Montaño, quien hasta ese momento había sido el director general del IMER. Este relevo no alteró la previa tendencia de censura y en 1994 hubo más casos de censura en la radio. Por ejemplo, Enrique Quintana, de *Enfoque*, fue despedido el 22 de agosto por entrevistar a Eduardo Valle, un ex colaborador de la Procuraduría General, quien dio información sobre los supuestos lazos entre altos funcionarios del gobierno y algunos capos de los cárteles del narcotráfico.

[34] Periodistas como José Cárdenas vivieron la censura y en 1993 tuvieron que abandonar el noticiario *Enfoque* en Stereo Cien; René Delgado y Miguel Basáñez dejaron el noticiario *Para Empezar* de MVS Radio; Catalina Noriega fue reemplazada en *Radio Fórmula* por Carlos Ramos Padilla; y Miguel Ángel Granados Chapa salió del Núcleo Radio Mil porque, entre otras cosas, decidió entrevistar a Cuauhtémoc Cárdenas en septiembre de 1993. Sin embargo, la rotación constante de periodistas y locutores creó para ellos una dinámica en el mercado de trabajo en la radio, por la cual se movían con frecuencia de una estación a otra.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: elaboración propia con datos del IFE (1994).

Gráfica 6.2. Tiempo promedio para los partidos en diferentes noticiarios de radio, 22 de junio a 16 de agosto de 1994.

PAN (21.7%), hubo también pluralidad en la cobertura en algunos de los principales noticiarios (gráfica 6.2) (IFE, 1994).

Así, en el caso de la radio, para mediados de los años noventa, la apertura informativa estaba en marcha en un número creciente de estaciones, fundamentalmente aquellas que transmitían desde la ciudad de México y pertenecían a grupos radiofónicos con presencia nacional. Esta apertura, debe subrayarse, era resultado más de las estrategias de supervivencia económica de las estaciones que de la convicción democrática de los concesionarios.

La televisión

A diferencia de la prensa y de la radio, el proceso de liberalización política comenzado durante la década de 1970 no se reflejó en las pantallas de televisión. A pesar de haber tenido algunos malos entendidos circunstanciales con los presidentes Echeverría (1970-1976) y López Portillo (1976-1982), la parcialidad informativa de Televisa caracterizó la cobertura sobre los conflictos electorales en el norte de México en los años ochenta, así como la de las elecciones federales de 1988, 1991 y 1994. A cambio de

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tales apoyos, el régimen compensó a la televisora proveyéndola con todas las facilidades económicas y técnicas necesarias para su transformación en la más fuerte corporación mediática de lengua española del mundo. Sin embargo, las condiciones del mercado televisivo cambiaron a mediados de los noventa, con la aparición de nuevos competidores, con la muerte de Emilio Azcárraga Milmo y con los recursos que la reforma electoral de 1996 garantizó a los partidos para sus campañas.

El gobierno de Luis Echeverría comenzó con críticas fuertes a la televisión comercial, a la que se responsabilizó en gran media de la pobreza educativa de las masas, de la falta de información y del bajo desarrollo cultural del país (Lozoya, 1974: 403). Incluso, desde la Secretaría de Comunicaciones se anunció la elaboración de una nueva Ley Federal de Radio y Televisión "mucho más estricta con los concesionarios" (*Excélsior*, 1972). Sin embargo, al final esta posición crítica contra la televisión privada sólo sirvió para legitimar la adquisición estatal del Canal 13, sin que pretendiera constituir una alternativa real a la televisión comercial. Así, en octubre de 1972, durante la Semana de la Radio, el secretario de Gobernación aseguró a los concesionarios que el gobierno sería "extremadamente cuidadoso a fin de no dañar ninguno de los intereses legítimos de la industria".[35]

Esta actitud reflejaba la renovación de los intercambios de beneficios por apoyo entre el régimen y la recién creada Televisa a partir de la fusión de Telesistema Mexicano, de Emilio Azcárraga, y de Televisión Independiente de México, del Grupo Monterrey. Para 1976 el vicepresidente de Televisa, Miguel Alemán Velasco, definió la existencia en México de un sistema de medios mixto, compuesto por la coexistencia legítima de un modelo comercial privado y uno público, con funciones claramente diferenciadas para cada uno: entretener para el primero y educar y difundir la cultura, para el segundo (Alemán Velasco, 1976). Este sistema se conoció como la "fórmula mexicana" de medios de comunicación. Para cumplir sus funciones, señalaba Alemán, cada canal de televisión tiene un objetivo específico:

> Canal 4 está dedicado a aumentar la comunicación e intercomunicación [*sic*] entre los sectores populares urbanos del valle de México; Canal 2 se ocupa de satisfacer las necesidades y exigencias de las clases medias y de resaltar los valores tradicionales de las familias mexicanas; Canal 5 mantiene un interés global

[35] Declaración del secretario Mario Moya Palencia, octubre de 1972, citado en Arredondo Ramírez y Sánchez Ruiz (1987: 176).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

> en varios asuntos, por lo que es una ventana al mundo [*sic*]; Canal 8 cumple la trascendental tarea de retroalimentar al país de la riqueza de su provincia [*sic*]. En Canal 8 todos los estados están presentes [*sic*] y proveen un aliento positivo contra el centralismo asfixiante; Canal 13 define sus funciones desde una base cultural, satisfaciendo los requisitos de los sectores artístico e intelectual, y Canal 11 transmite material educativo (Alemán Velasco, 1976: 195).

Esta división de funciones no suponía en modo alguno que el gobierno redujera los apoyos hacia Televisa. Se debe tan solo recordar que, no obstante la obligación legal que tenía el consorcio privado de ceder 12.5% de su tiempo aire como pago fiscal para la transmisión de anuncios públicos, el reporte anual elaborado por RTC en 1979 mostró que del total de las 870 horas que correspondían anualmente a tal porcentaje, Canal 2, por ejemplo, sólo transmitió 121 horas y 57 minutos (DGRTC, 1979: 56-59). Alguien podría señalar, con cierta razón, que si bien Televisa no transmitió todo el tiempo fiscal al que se le obligaba por ley, ello se debió sobre todo a la falta de programación oficial para transmitir. Sin embargo, el apoyo del gobierno se puede ver en otros aspectos también, como por ejemplo en el uso de la Red Nacional de Telecomunicaciones. De acuerdo con la ley, los concesionarios estaban obligados a usar esta red para sus transmisiones dentro del territorio nacional y debían pagar derechos por ello, cuyas tarifas, con validez de un año, quedaban establecidas en la Ley de Derechos Federales. No obstante, la política de telecomunicaciones explícitamente favorecía tarifas bajas y "tarifas promocionales" para asegurar el mayor alcance de las señales de televisión privada (Núñez, 1974: 13). Estas tarifas resultan aún menores si se comparan con el ingreso de los concesionarios por la publicidad. Por ejemplo, en 1985 el pago del derecho por usar la red nacional para mandar un programa de dos horas a España era de 645 700 pesos, mientras que el costo por 60 segundos de publicidad en un partido de fútbol en el Canal 2 era de más de 3 millones de pesos (Mejía Barquera, 1988: 199-203). Además, si bien los derechos sólo aumentaban su precio cada año, las tarifas publicitarias de Televisa lo hacían, al menos, cada tres meses. Si sorprende la gran disparidad en los precios, sorprende aún más conocer algunos datos, como los que presentó el semanario *Proceso* en enero de 1989, donde documenta que por más de un año Televisa no pagó siquiera la tarifa correspondiente por el derecho de usar la red nacional de telecomunicaciones, lo que la hacía acreedora a una multa de acuerdo con la Ley de Derechos Federales (citado en Trejo Delarbre, 1991: 89). Lo más

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

increíble, advierte el semanario, es que el presidente De la Madrid emitió un decreto exentando a Televisa de pagarla. Estos beneficios se extendieron posteriormente al uso del sistema satelital mexicano.[36]

Por su parte, el apoyo de Televisa al régimen podía verse en su principal noticiario, *24 Horas*, de referencia obligada sobre la política nacional.[37] De acuerdo con un estudio sobre el contenido de *24 Horas*, las noticias sobre asuntos económicos y políticos nacionales constituían sólo 23% del total de noticias presentadas y apenas más de 25% del tiempo total de la transmisión (Arredondo Ramírez y Zermeño Torres, 1986). Específicamente en cuanto a las noticias políticas, *24 Horas* privilegió información sobre los discursos y la agenda diaria del Presidente y otros funcionarios de alto nivel, sirviendo más como una oficina de comunicación gubernamental que como un verdadero programa noticioso. El resto de la información estaba casi ausente. No había espacio para información que pudiera ser contraria al régimen, como la creciente disidencia electoral contra el PRI en el norte y las constantes denuncias de fraude electoral en los ochenta.

Un ejemplo es el caso de las elecciones en Chihuahua, en 1986, en el que pese al voto masivo por el PAN, el PRI "obtuvo" la victoria. Televisa no reportó las protestas en Chihuahua. En 1986, el vicepresidente de Noticias de Televisa, Félix Cortés, aseguró abiertamente que "la militancia a favor del PRI de los grandes ejecutivos de esta compañía moldea nuestra política informativa. Nuestros noticieros comentan las noticias basándose en las simpatías políticas de la compañía" (*La Jornada,* 1986). En septiembre de ese año, en una entrevista al semanario *Proceso* en relación con el papel de la televisión en la cobertura noticiosa de los procesos electorales en Chihuahua, Miguel Alemán Valdés, entonces presidente de Televisa, declaró enfático: "Yo soy priista. Yo creo en el PRI" (*Proceso*, 1986).

[36] En mayo de 1980 la empresa firmó un contrato con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con un acuerdo que permitió instalar 80 estaciones de tierra para servicios satelitales, de los cuales Televisa financió la construcción de 46. El acuerdo estableció que Televisa daría aquellas estaciones al gobierno a cambio de prioridad para transmitir y un descuento en las tarifas establecidas por la SCT. Al final, Televisa sólo instaló 32 estaciones (Mejía Barquera, 1998: 52-53). Desde 1985, Televisa obtuvo ganancias del sistema satelital (primero del Morelos I y II y después del Solidaridad I y II) para cubrir el territorio nacional con sus señales y extenderse a Estados Unidos, Europa y el norte de África.

[37] *24 Horas* era el programa de la TV mexicana más caro para anunciarse. En 1988, de acuerdo con el Directorio de Medios Publicitarios, la inserción de un comercial de un minuto costaba 96 900 000 pesos.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Para las elecciones presidenciales de 1988, a pesar del grado de competencia entre Carlos Salinas (por el PRI), Manuel Clouthier (por el PAN) y Cuauhtémoc Cárdenas (por el Frente Democrático Nacional), la televisión dio apenas espacios para la oposición. Por ejemplo, el 29 de noviembre se invitó a Clouthier al programa *Para Gente Grande* con Ricardo Rocha. A pesar de esta invitación —probablemente más un gesto de la iniciativa de Rocha que una acción deliberada de Televisa— siempre estuvo claro que la empresa, y toda la televisión, apoyaba al candidato del PRI. Al respecto, en enero de 1988, Emilio Azcárraga Milmo, presidente de Televisa, sostuvo que ésta, como empresa privada, tenía el derecho a presentar lo que considerase como información y que en relación con la política no debería haber duda: "nosotros estamos con el PRI; somos miembros del PRI; y siempre hemos estado con el PRI; no creemos en ninguna otra fórmula. Y como miembros del partido haremos todo lo posible por hacer ganar a nuestro candidato" (*La Jornada*, 1988).[38] Es difícil encontrar un ejemplo más claro del compromiso de los medios con el candidato oficial. Fuera de la ciudad de México la historia hizo eco: a los candidatos de oposición, Cárdenas y Clouthier, se les negaron espacios televisivos locales y, cuando los obtenían, simplemente aparecían como nota de segundo orden, como en los casos de los estados de Hidalgo en enero, Campeche y Yucatán en febrero, o Chihuahua en marzo de 1988.

El resultado fue una cobertura desequilibrada a favor del PRI y de su candidato (cuadro 6.1). Asimismo, luego del 6 de julio no sólo se dijo muy poco acerca de la "caída del sistema" a causa de supuestas fallas técnicas en la recepción y conteo de las actas electorales, sino que no hubo mención de las acusaciones de fraude que hicieron Clouthier y Cárdenas. Los noticiarios de inmediato presentaron la noticia sobre la victoria de Carlos Salinas y en los días siguientes entrevistaron a personajes y políticos del PRI, quienes evidentemente adjudicaron la victoria a su partido.

A pesar de la victoria del PRI en la elección presidencial, la oposición, con sus 235 diputados federales, decidió presionar para obtener mejores términos en la competencia electoral y por condiciones más equitativas en los medios de comunicación electrónicos (Trejo Delarbre, 1992: 43). El 24 de septiembre de 1990, el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) publicó un

[38] Esta no fue la primera ni la única vez que el presidente de Televisa declaró sus simpatías por el PRI. En 1982, antes de las elecciones federales también se declaró "un soldado del PRI" (*Proceso*, 1982).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 6.1. Tiempo de cobertura electoral en los noticieros de TV por partidos, septiembre de 1987-agosto de 1988
(en segundos)

Noticiero	*Duración de las noticias*	*PRI*	*PAN*	*FDN*	*PMS*	*PRT*	*PDM*
24 Horas Televisa	13 043	9 081 (69.62%)	705 (5.41%)	595 (4.56%)	573 (4.39%)	0	0
Día a Día Imevisión	34 069	30 089 (88.32 %)	778 (2.28%)	169 (0.50%)	345 (1.01%)	171 (0.50%)	204 (0.60%)
Total	47 112 (83.14%)	39 170 (3.14%)	1 483 (1.62%)	764 (1.94%)	918 (0.36%)	171 204 (0.43%)	

Fuente: calculado con datos provenientes de Arredondo Ramírez, 1991: 61, 67, 71-72.

nuevo Código Federal para Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y entre 1991 y 1994 hubo más cambios a las leyes electorales que propiciaron mayor equidad y transparencia en la forma en que se reportaban las campañas en los medios electrónicos. El 28 de febrero de 1994, el Instituto Federal Electoral hizo público un documento titulado *Lineamientos generales aplicables en los noticiarios de radio y televisión respecto de la información y difusión de actividades de campaña de los partidos políticos*. Éste contenía una serie de recomendaciones que el IFE dirigía a los concesionarios para evaluar la imparcialidad en las transmisiones sobre la información relacionada con las campañas.[39] Aunque los miembros de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) no estaban obligados a seguir tales recomendaciones, el IFE, por medio de la Comisión de Radiodifusión, sí debía monitorear los noticiarios más importantes en radio y televisión

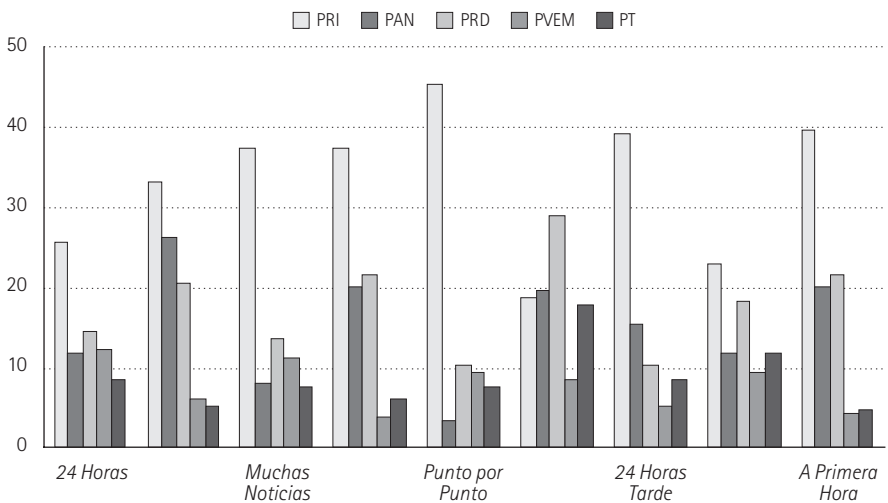
[39] 1] Mantener el equilibrio en el tiempo de transmisión para todos los partidos. Para evaluar esto se utilizarían los siguientes indicadores: tiempo total para cada partido, voz e imágenes dedicadas a cada partido, importancia de la noticia sobre cada partido, número de noticias reportadas por cada partido; 2] Presentar información con imparcialidad. Para evaluar esto se usarían los siguientes indicadores: tipo de comentarios sobre las noticias, tipo de juicios, tipo de entrevistas y número de datos importantes no reportados; 3] Presentar imágenes y sonidos de los candidatos y sus campañas con calidad técnica uniforme. Para evaluar esto se aplicarían los siguientes criterios: tipo y número de tomas hechas a cada candidato, tipo y número de tomas de sus mítines y otros eventos, y calidad del sonido presentado.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

para evaluar el cumplimiento de las recomendaciones y hacer públicos los resultados. Por primera vez en México se evaluaría la forma en la que los medios presentaban la información sobre los procesos electorales mediante criterios de *imparcialidad y objetividad*. Sin embargo, una vez iniciado del proceso electoral, la realidad no estuvo a la altura de expectativas tan entusiastas (gráfica 6.3).

Con base en los criterios que el IFE estableció en febrero de 1994, la Academia Mexicana para los Derechos Humanos (AMDH), junto con la organización no gubernamental Alianza Cívica, decidieron llevar a cabo un estudio en el que evaluaron el contenido de las noticias que presentaron todos los noticieros más relevantes de la televisión mexicana (Acosta, Martínez y Parra, 1995). El cuadro 6.2 presenta sólo el porcentaje de comentarios negativos y positivos que recibió cada candidato a la presidencia.

Pero las cosas estaban a punto de cambiar a partir de la competencia resultado de la privatización de Imevisión, en 1992. La nueva corporación que adquirió los canales públicos 13 y 7 quedó registrada como Televisión Azteca (TV Azteca) y de inmediato buscó programar contenidos semejantes a los que ya ofrecía Televisa. Su presidente, Ricardo Salinas Pliego, anunció



Fuente: IFE (1994).

Gráfica 6.3. Tiempo de cobertura total de campañas de los cinco principales partidos en noticieros de TV, 22 de junio a 16 de agosto de 1994.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 6.2. Porcentaje de juicios negativos y positivos sobre los candidatos en los noticiarios

Los seis noticiarios	*Ernesto Zedillo*	*Diego Fernández*	*Cuauhtémoc Cárdenas*	*Jorge González*	*Otros candidatos*	*Porcentaje total*
Juicios positivos	53.7	12.1	10.6	5.3	9.3	100
Juicios negativos	5	35	30	25	5	100

Fuente: elaboración propia con información de Acosta *et al.* (1995: 36).

su deseo expreso de competir con esta última y declaró en una entrevista que para él la televisión era un medio esencialmente de entretenimiento que debía mantener al mínimo los contenidos ideológicos y políticos e incluso las transmisiones noticiosas (*El Financiero*, 1993). Salinas Pliego presentó un plan de inversión de más de 20 millones de dólares para expandir la capacidad de cobertura del Canal 13 a 65% y del Canal 7 a 40% (Olmos, 1998: 130). Entre 1993 y 1997, TV Azteca incrementó de 90 a 128 el número de estaciones del Canal 13 y de 78 a 120 las del Canal 7.[40] La política de la televisora se orientó a elevar sus audiencias y a comenzar a producir sus propios programas en los horarios de mayor *rating* (entre las 19:30 y las 22:30 horas). En 1994 el *rating* acumulado de TV Azteca alcanzó 24%. Ese año también incorporó programación local en los estados de Nuevo León, Jalisco, Baja California y Guerrero, con lo cual empezó a tener mejor aceptación a nivel regional. Para 1997, TV Azteca tenía estaciones operando con programación local en Tijuana, Ciudad Juárez, Chihuahua, La Paz, Torreón, Monterrey, San Luis Potosí, León, Guadalajara, Toluca, ciudad de México, Mérida, Veracruz, Cancún, Cuernavaca, Puebla, Tabasco y Acapulco, lo cual representó un incremento de 64% con respecto a 1996 (TV Azteca, 1997). En 1997, TV Azteca ya producía 83% de su programación en horas de mayor audiencia (Huesca Rebolledo, 1999: 85). Igual que Televisa, TV Azteca empezó su expansión hacia el mercado de Estados Unidos[41] y de América Latina,[42] así como también comenzó a explorar la adop-

[40] Este aspecto lo comenta con profundidad Fernando Mejía Barquera en *La Crónica de Hoy* (1997).

[41] En 1996 se asoció con la compañía Telemundo, rival de Univision, para producir programas y series. Sin embargo, esta asociación no resultaría y terminó por disolverse tras un largo proceso de más de 10 años en los tribunales estadounidenses.

[42] Hasta 1998, TV Azteca tenía acciones en Canal 35 de Guatemala (60%), Canal 12 de El Salvador (75%) y Canal 13 de República Dominicana (50%). Sin embargo, la expansión a estos países no se limitó sólo a la televisión, sino también a los servicios de

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ción de otras tecnologías de comunicación.[43] El valor de la televisora subió de 645 millones de dólares, la cantidad que Ricardo Salinas Pliego pagó por adquirirla en 1992, a 2 400 millones de dólares en 1997.

El crecimiento le permitió empezar a competir con Televisa en dos espacios cruciales: los noticiarios y las telenovelas. La creación de la división Fuerza Informativa Azteca, en junio de 1996, tuvo tal impacto que su principal noticiario, *Hechos con Javier Alatorre*, le arrebató una buena parte de la audiencia a *24 Horas*. Lo mismo sucedió con la transmisión de telenovelas como *Nada Personal* y *Mirada de Mujer*, basadas en formatos y argumentos novedosos. Para fines de 1996 la competencia se transformó en una "guerra de las televisoras", en la que cada empresa publicaba grandes desplegados en los periódicos donde, con base en diferentes datos, anunciaba contar con mayores audiencias que su contraparte. Un estudio independiente mostró que a fines de 1996 el noticiario de TV Azteca, *Hechos*, tuvo 23% más audiencia que *24 Horas*.[44] Esta competencia se extendió luego a otros ámbitos, desde los programas sensacionalistas y de la farándula hasta la transmisión de partidos de fútbol.

La reacción de Televisa fue hacer una serie de ajustes en su estrategia de negocios y concentrarse en el mercado de producción y en la eficiencia financiera.[45] Comenzó la venta de todos aquellos activos que no representaran fuertes utilidades. En medio de esta intensa competencia televisiva, el 16 de abril de 1997 murió Emilio Azcárraga Milmo, por lo que su hijo, Emilio Azcárraga Jean, quedó a cargo de la empresa y profundizó su

---

comunicación y tiendas departamentales (*El Universal*, 1997). En enero de 1998 adquirió 75% de las acciones de Canal 4 de Chile, conocido como *La Red* (*La Jornada*, 1998a). Ese año en abril también compró 35% de las acciones de Canal 4 de Costa Rica (*La Jornada*, 1998b).

[43] También lanzó su productora de música Azteca Music, S.A., y obtuvo la concesión para operar una señal de radiofrecuencia mediante su empresa Unefon.

[44] El estudio citado fue conducido por MORI de México y publicado por *Este País* en su edición de febrero 14 de 1996.

[45] En octubre de 1996, Manuel Rubiralta, quien había sido presidente de Pepsi Cola Company en México, fue contratado como nuevo director del área de comercialización. Al mismo tiempo, contrató a actores conocidos y personal de medios con experiencia para fortalecer el profesionalismo y asegurar *ratings* elevados. En este sentido, por ejemplo, Guillermo Ochoa, un comunicador experimentado (quien fue despedido en 1993 debido a una entrevista que hizo al líder de los trabajadores petroleros, que enfureció al presidente Salinas) fue rehabilitado. También se contrató a la cantante Gloria Trevi y al compositor y cantante Juan Gabriel, después de que Televisa lo vetó por algunos años.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

reestructuración.[46] Para empezar creó un Comité Ejecutivo para "fortalecer la dirección de la corporación a través de un estilo más profesional y especializado, en lugar de apoyarse sólo en el liderazgo individual [como sucedía durante la época de su padre]" (Alva de la Selva, 1998: 5). En mayo de 1997 el nuevo presidente de Televisa anunció el Plan Estratégico Televisa 2000 cuyo propósito era reducir los costos de operación de la compañía en 270 millones de dólares, elevar su audiencia, desarrollar el sistema DTH TV, y tener ahorros anuales por 90 millones de dólares para el periodo 1998-2000 (*Reforma,* 1997a).

Dentro de estos cambios orientados hacia la mayor eficiencia en el desempeño financiero y económico de la compañía, los jóvenes ejecutivos de Televisa que llegaron con Emilio Azcárraga Jean decidieron cambiar la imagen de la compañía en todos los ámbitos. Se comenzó por reemplazar el logo tradicional de Televisa por uno nuevo, con más colorido. Asimismo, se propuso la reestructuración completa del área de noticias. En mayo de 1997 el vicepresidente de la división de noticias, Miguel Alemán Velasco, prometió cambios drásticos en esa área. Estos cambios generaban gran expectativa por todo lo que había significado la política informativa de la empresa. En este sentido, el domingo 9 de noviembre de 1997, *The Miami Herald* publicó una entrevista con Emilio Azcárraga Jean en la que enfatizó: "Existe ahora en México una apertura política que requiere también una apertura en la transmisión de noticias. Debe existir una nueva forma de conducir las noticias, un nuevo ritmo, y un nuevo formato. Será como si empezáramos todo de nuevo" (*The Miami Herald*, 1997).

Poco tiempo antes, el 25 de julio, Emilio Azcárraga Jean había transmitido un mensaje por el sistema de circuito cerrado de la compañía a sus más de 30 000 empleados, en el que presentó los nuevos criterios que guiarían las funciones y el desempeño de Televisa. En esa ocasión también respondió algunas preguntas relacionadas con el apoyo tradicional que la empresa

[46] Varios cambios en la composición de la junta se llevaron a cabo y, por supuesto, en la pertenencia de las acciones. Al momento de la muerte de Emilio Azcárraga Milmo, en abril de 1997, las acciones de Televisa estaban distribuidas de la siguiente manera: Emilio Azcárraga Milmo, 41.4%; Alejandro Burillo Azcárraga, 14%; Miguel Alemán Velasco y su hijo, 14.4%; Emilio Azcárraga Jean, 10%; Paula Cussi Presa Matute, 10%; José Antonio Cañedo White, 5.1%; y Guillermo Cañedo White, 5.1% (*Proceso*, 1997). En julio de 1997, la composición de accionistas se modificó como sigue: Emilio Azcárraga Jean, 52%; Miguel Alemán y su hijo 14.4%; Alejandro Burillo, 14%, y otros accionistas, el resto de las acciones.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

había dado al PRI. Al respecto, Emilio Azcárraga Jean enfatizó la libertad de los empleados de votar por el partido de su preferencia y señaló que la actitud de la compañía en relación con todos los partidos sería, desde ese momento, equilibrada (*Reforma,* 1997b). Todos estos cambios comenzaron a notarse en la conducción de la empresa. El 19 de enero de 1998, después de 27 años de permanecer como el noticiario más importante de México —y también como el programa más identificado con el apoyo al régimen priista— *24 Horas* transmitió por última vez.[47] Terminaba así todo un capítulo de la historia de la televisión en México. En muchos sentidos, mantener los viejos compromisos de Televisa con el régimen entraba en conflicto con su mayor eficiencia y competitividad. Al respecto, Emilio Azcárraga Jean anunció el cambio: "La relación entre gobierno y medios ha terminado… La vieja relación obedeció a la estructura gubernamental anterior… pero ahora hay oposición y competencia en la televisión, cuyo resultado es la cada vez más débil manipulación de la información" (*Reforma*, 1998b).

La preocupación más importante para Televisa era la competencia económica y la reestructuración financiera de la empresa. Por ello, mantener cerrados sus espacios a la oposición equivalía a perder competitividad en el mercado publicitario, sobre todo una vez que la reforma electoral de 1996 otorgó a los partidos más recursos para publicidad, la mayoría de los cuales se canalizarían a la televisión.[48] Para los nuevos ejecutivos de la

[47] Una encuesta de opinión conducida por el periódico *Reforma* y publicada el 18 de enero de 1998 reportó que aun en esos días la mayoría de los individuos entrevistados consideraban que *24 Horas* tenía algo o mucha influencia en la vida política del país (*Reforma*, 1998a).

[48] Por ejemplo, para las elecciones de 1997 el Congreso autorizó al IFE la distribución de 278 millones de dólares a los partidos, cinco veces más que en 1994. De estos recursos, el PRI obtuvo 111.5 millones de dólares; el PAN, 66 millones; el PRD, 49 millones y el resto se repartió entre los otros partidos. De este dinero, los partidos usaron la mayor parte para comprar anuncios. Según un estudio de Miguel Acosta, Miguel A. García y Néstor Vargas, el PRD fue el partido que compró el mayor número de anuncios de TV, con 271 (21.7%), seguido por el PRI, con 265 (21.2%) y por el PAN, con 251 (20.1%). Este estudio reveló que el PAN y el PRD prefirieron comprar espacios en Canal 2 (Televisa), mientras que, en general, el PRI, el PVEM y el PT optaron por Canal 13 (TV Azteca). Fue notable que en los horarios de mayor *rating* (Tiempo AAA), el Canal 2 de Televisa cobró 60 000 pesos por un anuncio de 30 segundos, mientras que el Canal 13 de TV Azteca (Tiempo Premium) cobró 9 000 pesos por el tiempo equivalente (AMDH, 1997). El tiempo AAA en Canal 2 de Televisa va de las 17:00 a las 24:00 horas, de lunes a viernes (para el resto de los canales de Televisa este tiempo empieza a las 19:00 horas); el Tiempo Premium de TV Azteca comprende de las 19:00 a las 24:00 horas, de lunes a viernes.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

empresa era claro que una arena política abierta significaría mayores ingresos en publicidad. Los partidos se convirtieron en una clientela que las televisoras difícilmente podían rechazar, quizá no tanto por el monto de su publicidad, sino porque, en un contexto donde la competencia es un juego de suma cero, todos los recursos son necesarios.[49] Para la televisión en México, en un contexto de mayor competencia económica, la reforma electoral de 1996, al coincidir con un ambiente de mayor competencia entre las empresas, terminó por transformar la democracia en un negocio muy redituable.

LA REDEFINICIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE LOS MEDIOS Y LA POLÍTICA

Los medios frente al Estado

Si ya desde los últimos años de la gestión de Ernesto Zedillo la relación entre los medios y el régimen había cambiado, con la llegada al poder de Vicente Fox, la vieja relación de intercambios corporativos entre los medios y el gobierno quedó definitivamente en el pasado. Entre las principales condiciones que redefinieron la relación entre los medios y el nuevo régimen se pueden citar:

- Un espacio público nacional caracterizado por una gran libertad de los medios para publicar y presentar cualquier tipo de información.
- Una definición muy clara entre los grupos selectos de empresarios de los medios de sus intereses corporativos.
- Una arena política que, a falta de una Presidencia capaz de ordenar las variables más importantes de la vida pública, como antes, empezaba a redefinirse a partir de una clase política que, al descubrir su autonomía frente a la Presidencia, comenzó a reclamar autonomía, derechos e intereses propios en los partidos, en los estados y en las organizaciones.[50]

[49] De un mercado publicitario estimado en 1 700 millones de dólares en 1997, las campañas de los partidos contribuyeron con 6.5% (*Adcebra*, 1997).

[50] En este sentido, los controles políticos que antes se hallaban centralizados han pasado a manos de actores en diferentes espacios (jefes políticos, gobernadores, representantes populares, líderes sindicales, organizaciones y asociaciones políticas). Claro ejemplo de lo anterior ha sido la capacidad de movilización de grupos organizados —*formales* (ligas campesinas, sindicatos, asociaciones de transportistas, etc.) e *informales*

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

• Un ámbito electoral cada vez más competitivo que canalizaba enormes recursos hacia la mediatización de las campañas.

La relación se había modificado, pero, ¿en qué sentido? La llegada al poder de una nueva clase política ajena al que fuera el partido oficial, si bien significó un avance sin precedentes hacia el fortalecimiento de los mecanismos democráticos del acceso al poder, en realidad se tradujo en un avance muy pobre hacia la conformación de nuevas reglas para ejercerlo (Guerrero, 2004). En todo caso, las viejas reglas del juego político se descomponían sin que fueran reemplazadas por otras nuevas, por lo que la autoridad del Estado se desvanecía en un sinnúmero de frentes. En el ámbito mediático se impuso un auténtico *laissez faire, laissez passer*, que, si bien favoreció la consolidación de espacios de libertad en los medios, sobre todo los impresos, al mismo tiempo dio como resultado un Estado incapaz de redefinir el interés público en materia de radiodifusión.

En este contexto, durante el gobierno de Vicente Fox, los grandes consorcios mediáticos privados —sobre todo la televisión— adquirieron un poder simbólico enorme frente a una clase política fragmentada y con gran necesidad de "obtener pantalla".[51] Esta situación les permitió también una gran eficacia para negociar cualquier cambio al *statu quo* de manera favorable a sus intereses. Durante este primer gobierno de alternancia, dos casos ejemplifican el poder de los concesionarios frente a un Estado evanescente en materia de radiodifusión: las modificaciones reglamentarias de 2002 y la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT) de 2006.[52] En ambos

(asociaciones de comerciantes ambulantes, grupos de individuos que colonizan u ocupan zonas, viviendas y predios, movimientos libertadores, autonomistas, y similares)— a favor de intereses particulares de políticos individuales, en lugar de llevar a cabo este tipo de movilizaciones "a favor del sistema" en su conjunto, como sucedía antes.

[51] En este sentido, en un entorno en donde las lealtades y las vías de acceso al poder tradicionales dejaron de funcionar, el gran poder simbólico de la televisión ha descansado en su capacidad para hacer que el actor político *exista* más allá de su entorno inmediato y que pueda llegar a *ser reconocido* gracias a una constante cobertura. Las trayectorias y carreras políticas dejaron de depender de las decisiones de un poder centralizado y concentrado y cada actor, en sus distintos ámbitos, ha debido hacer lo posible por "obtener pantalla" por sí solo.

[52] La incapacidad del Estado en materia de radiodifusión quedó ilustrada, además, en las palabras del propio presidente Fox —la frase del sexenio, se podría decir—, cuando se le preguntó qué iba a hacer en relación con la toma violenta de las instalaciones de transmisión de CNI Canal 40 para interrumpir su señal por parte de un comando

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

casos hay evidencia suficiente para concluir que, al contrario de lo que sucedía en el régimen priista, los concesionarios tomaron la iniciativa ante un gobierno pasivo.

El 10 de octubre de 2002 el *Diario Oficial de la Federación* publicó dos modificaciones muy importantes a la legislación de radiodifusión vigente en México. Por un lado, se publicó un nuevo decreto que reemplazaba al emitido el 1 de julio de 1969 en relación con los "tiempos fiscales" (*DOF*, 2002a). Por el otro, se presentaba un nuevo Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión que actualizaba el de 1973 (*DOF*, 2002b). En su columna del 11 de octubre de 2002 del diario *El Heraldo de México*, el periodista Joaquín López Dóriga reconocía la paternidad de Televisa en los proyectos al escribir:

> Cuando conocí el proyecto de Bernardo Gómez, presidente de la Cámara de la Industria de Radio y Televisión [y vicepresidente ejecutivo de Televisa], lo vi como algo, si no imposible, sí muy difícil de lograr. Lo vi operar durante semanas, en todos los frentes, hasta que a las cuatro y media de la mañana de este jueves se logró el acuerdo: la reforma al reglamento y la eliminación del 12.5 por ciento, que cierra una larga y oprobiosa era de las telecomunicaciones e inicia otra que promete ser mejor (*El Heraldo,* 2002).

El mismo 10 de octubre, en *El Universal*, se destacaba el carácter inédito de estos cambios, que "hasta ayer parecían imposibles", impulsados por los concesionarios (*El Universal,* 2002). A partir de ahí otros columnistas y comentaristas confirmarían la versión de que el proyecto fue originalmente preparado por los concesionarios, sobre todo los que están agrupados en la televisión.

El aspecto central del decreto era la eliminación de la obligación que tenía la radiodifusión de cederle al gobierno 12.5% de su tiempo publicitario diario como pago fiscal, es decir, un promedio de 180 minutos al día en cada estación para la transmisión de publicidad gubernamental. Si bien el origen de este *tiempo fiscal* había sido la voluntad del gobierno de Díaz Ordaz para contar con otro posible mecanismo de presión sobre los conce-

pagado por TV Azteca, en diciembre de 2002. Mediante esta toma violenta TV Azteca decidió solucionar las pérdidas ocasionadas por la decisión de CNI de no transmitir más a través de su señal los contenidos de TV Azteca. En esa ocasión el presidente Fox eludió la responsabilidad del Ejecutivo federal en materia de radio y televisión y respondió tajante: "Y yo, ¿por qué?" Ningún ejemplo puede ser más elocuente acerca de la evaporación de las responsabilidades del Estado durante el sexenio de Vicente Fox.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sionarios, luego de los eventos de 1968, la verdad es que ni el gobierno estuvo en posibilidades de producir suficientes contenidos para llenar ese tiempo ni los concesionarios transmitieron los *spots* que se les enviaba en los mejores horarios. El decreto era una simulación. Sin embargo, lo que ahora se proponía era reducir ese tiempo fiscal de 180 a sólo 18 minutos diarios. Esto se justificaba no sólo con el argumento de que ahora sí habría producción para tan breve tiempo, sino que, a diferencia de antes, los contenidos del gobierno se transmitirán únicamente entre las 06 y las 24 horas. Con ello se planteaba la posibilidad —aunque sólo quedara justamente en eso— de que los contenidos pudieran llegar a transmitirse en horarios con cierto *rating*. No fue así. A pesar del decreto, el grueso de los contenidos gubernamentales siguió transmitiéndose a partir de la medianoche.

La otra supuesta ventaja de este decreto fue que, al poder presentar sus anuncios en mejores horarios, el gobierno federal se ahorraría muchos recursos que antes se utilizaban en garantizar la transmisión de sus contenidos en horarios con elevadas audiencias. Sin embargo, esto tampoco resultó cierto. El gobierno federal mantuvo una elevada inversión publicitaria en radio y televisión. Por ejemplo, mientras que en 2002 gastó en medios electrónicos privados 571 340 000 pesos, en 2003 —año electoral— el gasto se elevó a 1 239 390 000 pesos y se mantuvo alto en 2004 (894 850 000 pesos) y en 2005 (971 383 000 pesos) (*Etcétera,* 2006b). De este modo, la reducción a 10% del antiguo tiempo fiscal no trajo aparejadas tampoco las supuestas ventajas ni de contar con mayores audiencias para los contenidos publicitarios gubernamentales ni de reducir el gasto del gobierno federal en televisión y radio.

Por último, más allá de cualquier ventaja para los concesionarios en estos puntos anteriores, el grupo de interés encabezado por Televisa logró de forma asombrosamente hábil favorecer sus intereses en otros dos aspectos, esta vez del Reglamento: la publicidad y la renovación de concesiones. En cuanto a la publicidad, este grupo de concesionarios consiguió dejar fuera del tiempo que se les autoriza para transmitir publicidad —18% del tiempo total de transmisión para televisión y 40% del tiempo total para la radio— la programación que se transmite entre las 24 horas y las 5:59 de la mañana. El artículo 46 del Reglamento les permite transmitir continuamente una programación de oferta de productos —o *telemarketing*—, que no se considera dentro del tiempo de publicidad. Además, en el artículo 6 transitorio del Reglamento se estableció que "las concesiones que venzan antes del 1 de enero de 2004 podrán solicitar el refrendo de concesión

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

en plazos menores a los señalados en el presente reglamento". En los hechos se refrendaron automáticamente más de 1 000 concesiones.

El segundo caso que muestra la capacidad de los concesionarios para negociar favorablemente sus intereses frente al Estado fue la aprobación de las reformas a las leyes federales de radio y televisión y de telecomunicaciones, en marzo de 2006. El 5 de diciembre de 2005, la Cámara de Diputados aprobó en sólo siete minutos, con el voto de 327 diputados de todas las fracciones, una iniciativa de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, la cual se había mantenido vigente desde 1960, y a la Ley Federal de Telecomunicaciones.[53] De inmediato, distintas voces mostraron su inconformidad ante esta reforma. Por ejemplo, la Comisión Federal de Competencia (Cofeco), el IFE, las radiodifusoras públicas y diferentes grupos de académicos señalaron que era necesario revisar la reforma, pues había varios puntos que requerían de mayor discusión antes de poder aprobarla en el Senado.

Para algunos, como los entonces senadores Manuel Bartlett y Javier Corral, esta reforma significaba la entrega definitiva del espectro electromagnético a los grandes radiodifusores, sobre todo a las televisoras. En cambio, para otros, como los senadores Emilio Gamboa, Erick Rubio y Héctor Osuna, esta reforma era la mejor que se podía tener en un clima en extremo polarizado y, por tanto, a pesar de sus insuficiencias, habría de ser aprobada. En febrero de 2006, el Senado organizó una serie de mesas redondas para discutir el contenido de la reforma con académicos, expertos, representantes de medios públicos, privados y de organizaciones no gubernamentales. Varias observaciones se hicieron a los contenidos. A pesar de ello, el 31 de marzo de 2006, después de más de 13 horas de participaciones en la tribuna por parte de senadores de todos los partidos, 81 legisladores que desde el principio habían apoyado la reforma la votaron ese día sin aceptar modificar "ni una coma" a su contenido.[54]

[53] En diciembre de 2005, a pesar de existir en comisiones otras tantas iniciativas sobre el tema, los diputados decidieron aprobar el proyecto que antes había presentado el diputado priista Miguel Lucero Palma, inspirado por Javier Orozco Gómez del Partido Verde Ecologista, quien había sido abogado en Televisa. El diputado Lucero Palma presentó su proyecto en comisiones en noviembre de 2005 y meses después afirmó en una entrevista que "sí, la minuta de reformas la hicimos rápido, como en tres o cuatro meses; la hicimos sigilosamente, de alguna forma para algunos, pero en fin, ya está ahí" (*La Jornada*, 2006).

[54] De acuerdo con lo que reporta Jenaro Villamil, Bernardo Gómez, vicepresidente ejecutivo de Televisa, le indicaría a Josefina Vázquez Mota, entonces coordinadora de la

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Si bien las reformas propuestas contenían avances importantes frente a la ley de 1960, el intenso cabildeo que llevaron a cabo las dos empresas de televisión para que se aprobara sin cambios en el Senado mostró con claridad la gran capacidad de estos corporativos para favorecer sus intereses casi sin contrapeso alguno. Entre las ventajas que las reformas suponían para los grandes consorcios televisivos —por lo cual se le bautizó "Ley Televisa" en distintos espacios de la opinión pública— se señalaban, sobre todo, tres aspectos:

1] El refrendo de las concesiones a sus titulares, sin necesidad de entrar en proceso de licitación alguno y por plazos fijos de veinte años, de acuerdo con el artículo 16.

2] La posibilidad de que los concesionarios de radiodifusión prestaran servicios de telecomunicaciones sólo mediante una solicitud a la SCT y sin que se estableciera con claridad en la contraprestación qué se le debería dar al Estado, de acuerdo con los artículos 28 y 28-A. Asimismo, de autorizarles la SCT la prestación de estos servicios, los radiodifusores obtendrían nuevos títulos de concesión en automático, por otros veinte años.

3] Por último, se sostenía que ni el artículo 28 ni el 28-A establecían en ningún lado la forma en la que las estaciones de televisión devolverían al Estado los llamados "canales espejo" para transmitir durante un tiempo señales digitales de 6 MHz adicionales a los que ya tenían para transmitir sus señales analógicas.[55]

---

campaña de Felipe Calderón, que a la iniciativa de reforma no le cambiaran "ni una coma" (Villamil, 2007).

[55] Este punto requiere de una breve explicación: Actualmente, la televisión abierta se transmite en canales de 6 MHz cada uno. Por tradición, estos canales han conducido señales de tipo analógico. Ahora bien, el proceso de digitalización de la televisión en México, al haber adoptado el estándar norteamericano, precisa que las radiodifusoras transmitan durante cierto tiempo tanto señales analógicas como digitales, mientras los consumidores adquieren receptores digitales y el mercado se digitaliza completamente. Se calcula un periodo de 10 años para llevar a cabo esta transición. Durante este periodo, las estaciones deberán utilizar sus canales de 6 MHz —que ya tienen— para seguir transmitiendo su señal analógica, aunque necesitan además de un canal llamado "espejo", también de 6 MHz que les "presta" el Estado para enviar exactamente el mismo contenido en señal digital —incluida la misma publicidad, por lo que no se comercializa doble. Así, si un individuo tiene un aparato receptor digital recibe los mismos contenidos de programas y anuncios que los que recibe alguien que tenga un televisor analógico, aunque el primero con mejor calidad. En todos los países que han adoptado el

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Fueron estos contenidos específicos, más el éxito de las televisoras en su cabildeo para aprobar la reforma sin modificaciones, lo que hizo que en diversos sectores de la opinión pública se llegara a hablar incluso de un "sometimiento a Televisa" por parte del gobierno.[56] Esta percepción de unos medios cada vez más poderosos y una clase política cada vez más débil frente a ellos se reforzó con las declaraciones de algunos legisladores y políticos que aceptaban que durante el proceso de discusión habían sufrido fuertes presiones, lo que convertía a la ley más en el resultado de "una imposición que de una negociación" (*El Universal,* 2007). A finales del sexenio de Vicente Fox, la imagen de los grandes consorcios radiodifusores, sobre todo de las televisoras, era la de unos medios sin contrapesos, convertidos ya en jueces y sancionadores de la vida pública y sus actores, sin ofrecer a cambio mayor responsabilidad, compromiso y rendición de cuentas ni frente a sus audiencias ni en su manejo informativo; medios muy eficaces para defender sus intereses, aun a costa de su imagen pública.

La revancha de la clase política

A un mes de haberse aprobado la reforma a la LFRT, el 4 de mayo de 2006 un grupo de 47 senadores de todos los partidos promovieron ante la Suprema Corte de Justicia (SCJN) una acción de inconstitucionalidad en contra de 26 artículos de la Ley. En junio de 2007, la SCJN emitió su fallo, en el que invalidaba en parte o en su totalidad sólo seis artículos (*DOF*, 2007a). El fallo se resume en el cuadro 6.3.

estándar norteamericano, los Estados han dado a los radiodifusores este canal "espejo" durante el periodo que ha durado la transición a lo digital, para que transmitan la misma señal y contenidos. Sin embargo, al final del periodo de transición, se han establecido formas muy concretas para que los radiodifusores devuelvan al Estado los canales por los que transmitían la señal analógica. En el caso de México, esta devolución es precisamente algo que la LFRT no define con claridad. Es más, no se dice nada sobre tal devolución, por lo cual muchos suponen que en el fondo se trata de obsequiar a las televisoras también estos canales de 6 MHz y con ello duplicar su capacidad de transmitir y eventualmente comercializar contenidos.

[56] La revista especializada *Etcétera*, en su edición del 11 de abril de 2006, titula su editorial "Una vez más el Ejecutivo se somete a Televisa" (*Etcétera*, 2006a), y ha mantenido una sección en internet en donde se pueden revisar las fechas más importantes en el proceso de aprobación de esta reforma (*Etcétera.* 2006c).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 6.3. Artículos modificados como resultado de la acción de inconstitucionalidad promovida ante la SCJN sobre las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión aprobadas por el Senado en marzo de 2006

Artículo	*Aspecto del artículo discutido*	*Decisión de la Corte*
Artículo 16 de la LFRT	El otorgamiento de concesiones por plazos fijos de 20 años.	La SCJN decretó que es inconstitucional otorgar por plazos fijos las concesiones debido a que atenta contra la rectoría del Estado sobre el espectro radioeléctrico y afecta el derecho a la igualdad de acceso a los servicios de radiodifusión.
	El refrendo de las concesiones de radiodifusión sin necesidad de licitación pública.	Asimismo, resulta inconstitucional que los concesionarios refrenden sus concesiones sin pasar por una licitación, pues se violan garantías de igualdad, seguridad jurídica y libertad de expresión.
Artículo 17-E de la LFRT	La opinión favorable de la Cofeco como requisito para los solicitantes de una concesión.	Se declaró inválida la fracción V que indicaba tan solo "solicitar" una opinión favorable y que ésta, en un error de redacción, "se presentara" a la Cofeco.
Artículo 17-G de la LFRT	El otorgamiento de concesiones mediante subasta pública.	Se declaró inconstitucional que las concesiones se liciten mediante subasta pública, pues se violan garantías de acceso, libertad de expresión e igualdad y se favorece la concentración y prácticas monopólicas.
Artículo 20 de la LFRT	La discrecionalidad de la SCT al solicitar requisitos para otorgar permisos.	Se viola la garantía de seguridad jurídica al no establecer criterios claros para otorgar permisos. No hubo declaración de inconstitucionalidad.
Artículos 28 y 28-A de la LFRT	Posibilidad de que los concesionarios de radiodifusión presten servicios de telecomunicaciones sólo mediante una solicitud a la SCT y sin que se establezca claridad en la contraprestación que se le debe dar al Estado.	Se declaró inconstitucional la prestación de servicios de telecomunicaciones únicamente mediante solicitud, pues se atenta contra la rectoría del Estado, la igualdad de acceso, la libertad de expresión y se favorecen la concentración y los monopolios.

Fuente: elaboración propia con base en lo sentenciado por la SCJN.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Durante las semanas anteriores al fallo, las televisoras, pero sobre todo TV Azteca en sus espacios noticiosos, presentaron diversos "reportajes" y notas con el fin de desprestigiar a los principales promotores de la acción de inconstitucionalidad, Javier Corral y Manuel Bartlett. Los excesos de esta campaña provocaron que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobara, el 30 de mayo, un punto de acuerdo respaldado por todas las fracciones parlamentarias en el que se exigía a TV Azteca finalizar esta campaña de desprestigio. Para una parte de la clase política —respaldada por periodistas e intelectuales— el fallo representaba una victoria contundente por encima de los intereses económicos de los medios de comunicación, sobre todo de las televisoras, una derrota de los intereses corporativos y una acción pendular en sentido opuesto a la aprobación de la LFRT. Ésta no sería la última acción para restituir la "férrea rectoría del Estado" —como algunos legisladores lo calificaron— sobre un poder fáctico que se había convertido en un promotor ingobernable de sus propios intereses privados, a costa del interés público durante el gobierno del presidente Vicente Fox.[57]

A menos de tres meses del fallo de la SCJN, el 13 de agosto el Senado dio cabida a una iniciativa de reforma en materia electoral presentada por el senador del PRI, Manlio Fabio Beltrones, y respaldada por su partido, por el PAN, por el PRD y por el PT. Durante los primeros quince días del mes de septiembre se celebraron cuatro sesiones en el Senado para discutir el proyecto y, al final, votarlo. Sin embargo, había ya en los medios demasiada información sobre sus contenidos que, como en el caso de la reforma a la ley de medios, polarizaron el ambiente prácticamente en los mismos dos bandos: quienes veían en estas reformas una serie de cambios que permitirían, en un ánimo revanchista, el retorno a los excesos autoritarios de control de libertades —y de negocios— por parte del sistema político y quienes consideraban necesario restablecer los límites sobre unos medios que se habían vuelto ingobernables.

No hay espacio suficiente aquí para analizar las condiciones que explican el contexto en el que se aprobó esta reforma electoral, pero para propósitos de este trabajo resulta crucial la lección que, en cuestiones mediáticas, dejó la campaña de 2006. Lo sucedido en el proceso electoral de 2006 se

[57] En una serie de artículos que publicó José Carreño en septiembre y octubre de 2007, en su columna del periódico *El Universal*, se define con gran precisión el ambiente que prevalecía en las relaciones entre la clase mediática y las élites políticas durante los días en los que se aprobó la reforma electoral. Véase, sobre todo, Carreño Carlón (2007).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ha percibido, para bien o para mal, como el producto directo de lo que apareció en los medios. Una parte importante de la clase política, según se desprende del sentido de lo aprobado en la reforma electoral, pareció estar de acuerdo con ese diagnóstico. Así, se construyó un silogismo compartido por la clase política: si los medios son piezas centrales para determinar el juego electoral y si el poder de los partidos depende del juego electoral, por tanto, los medios pueden determinar el poder de los partidos. Y es precisamente esta reflexión la que terminó por unir a la clase política, de otra suerte confrontada y fragmentada, frente a unos medios "desatados". El momento ideal para restablecer "la rectoría del Estado" sobre la arena mediática se presentaba entre el fin del periodo electoral de 2006 y el aún lejano horizonte para 2009, un momento de menor vulnerabilidad de la clase política frente a la mediática, que gracias a su actuación durante la aprobación de la reforma a la ley de medios tenía una imagen pública desgastada. Sea como fuere, septiembre de 2007 parecía contar con las condiciones favorables para aprobar la reforma, con el apoyo de los principales partidos. Una reforma que, para el caso de los medios, clausuraba su esfera de acción —y de negocios— en el mercado publicitario político y electoral. La reacción de los medios no se hizo esperar.

Unos días antes de su aprobación, el 6 de septiembre, apareció publicado en los principales diarios un desplegado pagado por la CIRT, con nueve incisos que calificaban la iniciativa de reforma como "regresiva" por atentar, entre otras cosas, contra la libertad de expresión y la autonomía de la autoridad electoral. Asimismo, se condenaba como inaceptable que los avances del país se sujetaran a acuerdos políticos y se desaprobaba el "cuidadoso sigilo" con el que los partidos habían estado discutiendo la reforma. El día 10 de septiembre, Joaquín López Dóriga, en el Canal 2 de Televisa, y Javier Alatorre, en el Canal 13 de TV Azteca, pidieron a los senadores discutir más el tema y posponer su aprobación por el momento.

Al día siguiente, empresarios de la CIRT, conductores y algunos periodistas que trabajaban en radio y televisión acudieron a la sesión del Senado a presentar su posición, acto que se transmitió, de forma insólita, en cadena por las estaciones afiliadas a la CIRT. La intervención de algunos miembros de los medios adquirió tonos amenazantes y acusatorios contra los legisladores, al calificar diversos aspectos de la reforma como atentatorios contra la libertad de expresión e incluso como una "expropiación disfrazada", como la calificó Rogerio Azcárraga, presidente del Grupo Radio Fórmula. Sin embargo, el reproche más virulento provino del periodista Pedro Ferriz de Con,

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

quien criticó el autoritarismo de los senadores y llegó a definir esa sesión, en tono regañón, como "una farsa montada por los legisladores" para hacer pasar por democrático lo que ya era un hecho: la aprobación de la reforma sin mayor discusión.[58] De inmediato, comenzaron a difundirse anuncios televisivos en los que el Senado indicaba que la reforma respondía a las críticas de los mexicanos por la duración de las campañas y su excesivo gasto. También en forma inmediata, TV Azteca retomó parte de ese anuncio y, sobre el argumento de ahorro del Senado, elaboró un *spot* que luego de mostrar el enorme costo en sueldos de los legisladores para el país, contrastaba con algunas acciones en materia de educación que podrían llevarse a cabo con ese dinero. Así, durante los días en que se debatió la aprobación de la reforma electoral, los concesionarios trataron de defender con todos los instrumentos a su alcance su participación en términos comerciales en las campañas políticas y electorales. No obstante, al final de cuentas, la reforma se aprobó el 12 de septiembre (DOF, 2007b).

De manera sucinta, son ocho los aspectos en los que la reforma modifica el papel de los medios de comunicación en las campañas políticas y electorales:

1] *El* IFE *se convierte en el administrador del tiempo de los partidos en los medios.*

El apartado A del artículo 41 constitucional señala que el IFE es la única autoridad para administrar el tiempo en radio y televisión de los partidos políticos, por lo que queda prohibido para éstos contratar o adquirir directamente o por terceros tiempos en radiodifusión en cualquier modalidad. Antes de esta reforma, los concesionarios cobraban una tarifa a los partidos en función de la estación, de la duración del *spot* y del partido o candidato en cuestión (la famosa "tarifa política"). Esto ya no sería posible.

2] *El traslado del costo de las campañas a los tiempos oficiales.*

En los incisos *a*] y *c*] del apartado A del artículo 41 constitucional se establece que los partidos sólo podrán utilizar para sus anuncios, a partir de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el tiempo oficial de que dispone el Estado en radio y televisión y lo harán exclusivamente mediante los espacios que el IFE les asigne. Esto causó gran inquietud entre los concesionarios, debido a que ahora las campañas políticas formarían

[58] La intervención completa de este periodista puede verse en YouTube (2007).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

parte de los tiempos oficiales que están obligados a proporcionar de forma gratuita —como pago impositivo y contraprestación— al Estado. Ello implica una pérdida doble. Por un lado, sobre todo para las estaciones medianas y pequeñas, significa una merma directa importante en sus ingresos en años electorales. Por el otro —y en este sentido tanto las pequeñas como las grandes se ven afectadas—, la transmisión de los tiempos oficiales significa la imposibilidad de comercializar y vender esos mismos espacios publicitarios a otros clientes privados que podrían pagarlos.

3] *La determinación de horarios y pautas de transmisión por parte del* IFE.

En el inciso *b*] del artículo 41 se establece el tiempo que corresponderá a los partidos por hora de transmisión y en el *d*] se señala que este tiempo queda comprendido dentro del horario de transmisión entre las 06 y las 24 horas. De este modo, la reforma obliga a transmitir los *spots* de los partidos en los horarios no sólo de mayor *rating*, sino también más caros. Y ello no sólo en tiempos electorales, sino de forma permanente, como se establece en el artículo 71 del Cofipe. Dentro del IFE, se otorga al Comité de Radio y Televisión la facultad para determinar, en forma semestral, las pautas y horarios específicos en los que se debe transmitir la propaganda político-electoral.[59] Este aspecto también supone la afectación de los intereses comerciales de los concesionarios, al imponerles las pautas (horarios y estaciones) en las que se deben transmitir los *spots* de los partidos, a lo que algunos medios reaccionaron inmediatamente.[60]

[59] El artículo 74, fracción 2, es aún más específico al señalar que: "Las pautas que determine el Comité establecerán, para cada mensaje, la estación o canal, así como el día y hora en que deben transmitirse". Y se impide a los concesionarios y permisionarios, en la fracción 3 del mismo artículo, cualquier posibilidad de modificar estas pautas o de exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el Comité de Radio y Televisión del IFE.

[60] Con base en lo establecido por el Comité de Radio y Televisión del IFE, a partir del miércoles 12 de marzo de 2008 los radiodifusores comenzarían a transmitir los anuncios de los partidos políticos de acuerdo con las pautas acordadas entre los consejeros y los partidos. Sin embargo, varias estaciones (todas las de Televisa y TV Azteca, el Canal 28 y las estaciones de radio de Radiópolis y de Grupo Imagen) decidieron no transmitir los anuncios de 20 segundos. Esa tarde, la CIRT envió un comunicado al IFE en el que alegaba razones técnicas, de tiempo e incluso legales para no haber transmitido las pautas (*Reforma*, 2008). Televisa, poco después, decidió ajustarse a las pautas, al igual que Grupo Imagen y empezaron a transmitir las pautas el 25 de marzo. Sólo TV Azteca se mantuvo opuesta a siquiera recibir las pautas en sus instalaciones. Más aún, la

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

4] *La prohibición para contratar anuncios por parte de terceros*.

El artículo 41, inciso g) en su párrafo segundo prohíbe la adquisición de tiempo en cualquier modalidad en radio y televisión por parte de los partidos políticos. En su párrafo tercero extiende esta prohibición a cualquier otra persona física o moral cuando su fin sea influir en las preferencias electorales a favor o en contra de partidos o candidatos. Estos preceptos han causado una gran controversia en relación con los riesgos que tales prohibiciones significan para el ejercicio de la libertad de expresión.[61] Faltaría espacio para tratar este tema con mayor detalle, pero para la finalidad de este trabajo sí podría señalarse que, de nuevo en este precepto, los con-

televisora pretendió obtener un amparo para no transmitir ninguna pauta proveniente del IFE en relación con los anuncios de los partidos en horarios que afectaran la comercialización de sus espacios publicitarios. El 14 de marzo el Comité de Radiodifusión presentó una denuncia ante la Secretaría del Consejo General del IFE contra TV Azteca por negarse a recibir los documentos, las pautas y el material correspondiente para la transmisión de los *spots*, con lo que se colocó en una posición de incumplimiento de lo que establece la ley. Al respecto, debe recordarse que el artículo 350 fracción *c*) del Cofipe establece esto como infracción: "El incumplimiento, sin causa justificada, de su obligación de transmitir los mensajes y programas de los partidos políticos, y de las autoridades electorales, conforme a las pautas aprobadas por el Instituto." Asimismo, como sanción, el artículo 354, fracción *f*), tercer párrafo indica que: "Cuando no transmitan, conforme a las pautas aprobadas por el Instituto los mensajes, a que se refiere este capítulo, además de la multa que en su caso se imponga, deberán subsanar de inmediato la omisión, utilizando para tal efecto el tiempo comercializable o para fines propios que la ley les autoriza."

El 2 de mayo, el Consejo General del IFE aprobó una multa de 5 259 105.18 pesos contra Televisión Azteca por no transmitir los *spots* de 20 segundos de los partidos políticos y ordenó a la televisora reponer a partir del 7 de mayo la difusión de los *spots* en sus canales de televisión, de conformidad con la pauta que debió seguir desde el 12 de marzo pasado, es decir, respetando los días, horarios y el periodo de tiempo transcurrido durante el incumplimiento. Por su parte, TV Azteca declaró al día siguiente que no acataría lo estipulado por el IFE. En caso de que TV Azteca no pagara, el IFE avisaría a la Administración General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria para los efectos legales de su competencia, de acuerdo con el artículo 355 párrafo 7 del Cofipe. Y en caso de que, además, se rehusara a transmitir los *spots*, entonces se aplicarían las sanciones que serían establecidas tanto por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, como por la SCT, pudiéndose llegar en caso extremo a la revocación de la concesión.

[61] De hecho, diferentes organizaciones, como el Consejo Coordinador Empresarial, y grupos de intelectuales, como el encabezado por Héctor Aguilar Camín, promovieron amparos contra estas disposiciones por considerarlas violatorias del derecho a la libertad de expresión consagrado en el artículo 6 de la Constitución.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cesionarios sintieron afectados sus intereses, pues quedaron excluidos de un mercado electoral, esta vez mediante la imposibilidad de que terceros —a falta de poder hacerlo los partidos— puedan adquirir espacios publicitarios en los medios para promover a candidatos favorables o criticar a aquellos con quienes no se simpatiza. Más aún, el artículo 350, inciso *b*) define como una infracción "la difusión de propaganda política o electoral, pagada o gratuita, ordenada por personas distintas al Instituto Federal Electoral". De este modo, ni siquiera sería posible que, por ejemplo, una estación decidiera ceder tiempo de forma gratuita a un candidato o partido político.

5] *Las restricciones a los contenidos negativos en los anuncios de las campañas*.

Uno de los temas que mayor controversia causó durante el proceso electoral de 2006 fue el de las campañas negativas. Si bien el anterior Cofipe, en su artículo 38, inciso *p*), establecía que la propaganda política debía "abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, en particular durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas", los mensajes negativos fueron parte sustancial del proceso electoral.[62] Por ello, para restringir la creación y difusión de mensajes negativos la reforma electoral de 2007 incorporó en el artículo 41 constitucional, apartado C, primer párrafo, lo siguiente: "En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas." Si bien la discusión de este aspecto y sus consecuencias para la libertad de expresión trascienden el espacio de este trabajo, en particular la parte que resultó perjudicial para los intereses de los medios de comunicación tiene que ver con las nuevas facultades con las que se ha dotado al IFE para intervenir al respecto. El artículo 233, segundo párrafo del Cofipe dota al Consejo General del Instituto con la facultad para ordenar a los radiodifusores la suspensión y el retiro inmediato de ese tipo de mensajes.

[62] Además, el artículo 82, incisos *h*) e *i*) del numeral 1 del Cofipe dotaba al Consejo General del IFE de las siguientes atribuciones: "Vigilar que las actividades de los partidos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos; y vigilar que en lo relativo a las prerrogativas [entre ellas la difusión de programas o *spots*] se actúe con apego a este Código y reglamento que expida el Consejo General."

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Para los radiodifusores esta facultad del IFE significa una injerencia total en su programación, que vulnera su autonomía y podría crear condiciones para la censura. En realidad, no podría negarse que en la nueva legislación sí existe un mayor control de los contenidos por parte del IFE, al restringir ciertas formas de la propaganda negativa. Sin embargo, los afectados son, en todo caso, únicamente los partidos políticos que verían suspendido su mensaje propagandístico (artículo 354, inciso *a*), párrafo IV) y serían multados (párrafo V), pero no los concesionarios ni los permisionarios que los transmitan, a menos que exista de su parte la manipulación explícita de estos contenidos.[63]

6] *Fin a la promoción de funcionarios con recursos públicos.*

Como se vio al principio de este capítulo, uno de los aspectos más característicos de las relaciones poco claras entre la élite política y la clase mediática lo constituyó el papel de la propaganda gubernamental. Ésta, casi siempre pagada más cara que la publicidad comercial en los espacios mediáticos, permitió mantener las buenas relaciones y los intercambios mutuamente benéficos entre los grupos políticos y la clase mediática. Con esta reforma, desde la Constitución se buscó limitar estas prácticas. Por un lado, el apartado C del artículo 41, en su segundo párrafo ordena la suspensión de toda propaganda gubernamental durante los periodos electorales, con excepción de las campañas de información del IFE, y las relativas a educación, salud y protección civil. Por el otro, el artículo 134, párrafo 6, de la Constitución pone fin a una de las formas más comunes de autopromoción de los políticos y de los titulares de dependencias e instituciones públicas, al establecer que la propaganda de los poderes públicos debe tener un carácter institucional, por lo cual se prohíbe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.[64] En principio, estos ordenamientos tan estrictos suponen una merma importante en el gasto de publicidad de los gobiernos,

[63] En este último supuesto, el artículo 350, inciso *d*) del Cofipe define como una infracción por parte de los concesionarios y permisionarios: "La manipulación o superposición de la propaganda electoral o los programas de los partidos políticos con el fin de alterar o distorsionar su sentido original o denigrar a las instituciones, a los propios partidos, o para calumniar a los candidatos."

[64] El 12 de marzo de 2008, el Consejo General del IFE aprobó el Reglamento para la propaganda de servidores públicos, con el fin de definir con mayor precisión cuáles son las conductas que se podrán sancionar.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sobre todo en épocas electorales. Sin embargo, ya hay un ejemplo de cómo se puede seguir haciendo propaganda a los servidores públicos y de cómo se pueden mantener los arreglos de siempre con los medios: la compra de entrevistas como genérico. Los gobernadores, los presidentes municipales y otros servidores públicos que deseen tener cobertura mediática siempre podrán tener a su alcance algunos medios dispuestos a entrevistarlos, invitarlos a programas o simplemente a cubrir su agenda cotidiana, a cambio de sumas de dinero o de otro tipo de intercambios que ahora, con esta nueva legislación, será mucho más difícil rastrear. Hasta antes de la entrada en vigor de esta reforma, se podía llegar a saber lo que los gobiernos tenían asignado como gastos de comunicación social. Ahora, los recursos para ello deberán salir de otras partidas presupuestales, por lo que resultará mucho más complicado dar seguimiento.

7] *Se faculta al* IFE *para definir lineamientos para la transmisión de contenidos político-electorales.*

Este aspecto ha sido también muy criticado por las empresas de radiodifusión, pues en su opinión se le otorgan al IFE las facultades para "obligar" a las empresas a transmitir la información relativa a la campañas electorales con base en criterios definidos por el Instituto, lo cual supone una violación a la libertad de expresión y atenta contra la pluralidad en los medios. De ser cierta esta afirmación, desde luego que sería violatoria de los principios de la libertad de prensa. Pero no es así. Lo que se define con mayor claridad es la práctica que existe desde 1994, por la cual el IFE establece algunos lineamientos generales acerca de cómo evitar la cobertura desequilibrada de las campañas y establecer de forma negociada con los concesionarios estos lineamientos, de acuerdo con el artículo 49, fracción VII del Cofipe.[65] Esta práctica fue resultado directo del sesgo en la cobertura noticiosa de los medios en 1988 a favor del candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, quien obtuvo en promedio 80% del tiempo empleado por Televisa y el Canal 13 para cubrir la campaña electoral de 1988 (Arredondo Ramí-

[65] El artículo 49, fracción VII dice: "El Consejo General se reunirá a más tardar el 20 de septiembre del año anterior al de la elección con las organizaciones que agrupen a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, para presentar las sugerencias de lineamientos generales aplicables a los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos. En su caso, los acuerdos a que se llegue serán formalizados por las partes y se harán del conocimiento público".

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

rez, 1991). La razón de estos lineamientos, por tanto, no es gratuita. Es interesante notar que, hasta antes de la reforma de 2007, los concesionarios habían aceptado estos lineamientos sin mayor problema como criterios de transmisión en 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006. Algo que en esta reforma les parece ahora insoportable.

8] *El* IFE *como organizador de los debates*.

Desde 1994, cuando se llevó a cabo el primer debate televisado entre candidatos a la Presidencia de la República, los concesionarios habían tenido un papel preponderante como sus promotores. A partir de entonces, la CIRT había sido la que giraba las invitaciones, organizaba el evento, proponía a consideración de los candidatos y sus partidos a los moderadores y, a fin de cuentas, enmarcaba el momento más mediático de las campañas: la confrontación entre los contendientes a la Presidencia. Todo ello le otorgaba un peso simbólico muy importante a la CIRT como agente promotor, no sólo del debate en sí, sino de la democracia.[66] La reforma política de 2007 le quita justamente este papel, al trasladar como facultad exclusiva del IFE la de organizar los debates públicos entre candidatos, dos para ser exactos, de acuerdo con el artículo 70, párrafo primero del Cofipe. Más aún, será el Consejo General el que determine el día y la hora, para lo cual sólo tomará en cuenta la opinión de los partidos (párrafo 2), pero no la de los concesionarios ni permisionarios. Y también será el IFE el que produzca la señal cuya transmisión en vivo será obligatoria para las estaciones permisionadas públicas, mientras que para las concesionadas quedará a su discreción, aunque si la transmitieran se exentarían de las pautas de los mensajes de los partidos

[66] Fernando Mejía Barquera explica el origen de la organización de los debates por parte de la CIRT del siguiente modo: "El momento y la causa se localizan en 1994, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, cuando sobre los comicios realizados ese año pesaba 'la sombra de 1988' —las enormes dudas sobre una de las elecciones más discutibles del siglo XX— y el régimen salinista decidió buscar un actor social que pudiera ayudarle a que los comicios que habrían de realizarse el 21 de agosto de 1994 tuvieran una imagen de legitimidad. Por ello, solicitó a la televisión comercial, a través del entonces secretario de Gobernación, Jorge Carpizo, que tratara de ser 'abierta y plural' en el tramo final de las campañas, y habría encargado a una entidad de la sociedad civil, la CIRT, dos actividades de gran importancia acerca de las cuales no quería el gobierno aparecer como promotor: la organización de los debates entre candidatos a puestos de elección popular, en especial los aspirantes a la Presidencia de la República, y la realización de encuestas, tanto en las semanas previas a los comicios como el día de la jornada electoral" (Mejía Barquera, 2007).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

correspondientes a los horarios del debate (párrafos 3 y 4). Con estos cambios, la CIRT pierde un espacio que le otorgaba un papel protagónico en uno de los momentos más mediáticos y visibles de la contienda electoral.

En suma, se puede decir que esta reforma, en su parte medular, representa la exclusión de los medios del mercado publicitario político y electoral. Si a ello se suma el fallo de la SCJN, no sorprende entonces la irritación de la clase mediática, pero sí lo hace la falta de imaginación —y si se vale, hasta de estilo— con la que presentaron sus argumentos. Escudados en un concepto simplón sobre la libertad de expresión, intentaron descalificar primero a los promotores de la acción de inconstitucionalidad y, más tarde, cualquier aspecto de la posterior reforma que pusiera en riesgo, no tanto esa libertad, sino la permanencia de sus negocios y espacios de influencia. Y lo hicieron sin poder ocultar sus verdaderas intenciones, por lo que cambiaron constantemente los argumentos de su propia defensa libertaria. Por su parte, la clase política tampoco tuvo una actuación más destacable en este caso, pues varios de los más decididos defensores de la reforma la aplaudían más como si se tratara de una merecida revancha sobre una clase mediática desenfrenada ante la que se debía restablecer una férrea rectoría del Estado, que como una serie de medidas tendientes a equilibrar las condiciones de la competencia política entre los partidos. Un ajuste de cuentas necesario ante una clase mediática que había sido capaz de imponerle a la élite política los términos de su relación durante el gobierno de Vicente Fox.

LOS MEDIOS Y LA DEMOCRACIA EN MÉXICO: CONSIDERACIONES HACIA EL FUTURO

Por décadas, la relación entre los medios y el régimen político se caracterizó por una serie de intercambios mutuamente benéficos que contribuyeron a legitimar al segundo, a costa del desarrollo de un sistema mediático independiente y profesional. Si bien esta relación no fue una de entera subordinación de los medios ante el régimen, este último sí contaba con una serie de mecanismos —desde la ley, los impuestos y otros de tipo corporativo— para alinear, en última instancia y en casos excepcionales, a los medios con sus intereses. No obstante, en lo político —lo prioritario para el régimen— la regla era la colaboración; en lo económico —lo prioritario para la clase mediática—, su relativa autonomía en un régimen de pluralismo limitado

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

y el esquema de intercambio corporativo que le permitió gran capacidad de maniobra para negociar sus intereses.

El proceso de liberalización política comenzado a partir de los años setenta, las crisis económicas de los ochenta y el surgimiento de una oposición en mejores condiciones de acceder al poder se combinó con un contexto mediático particular de mayor competencia por recursos más escasos para dar como resultado una apertura con diferentes ritmos en la prensa, la radio y la televisión. Para fines del siglo XX ya no era posible cuestionar con seriedad la independencia y la libertad en los medios nacionales.

Sin embargo, la incapacidad del primer gobierno de la alternancia para definir con claridad el interés público en materia de radiodifusión dejó el campo libre para que los medios —sobre todo los electrónicos— pudieran imponer su agenda sin contrapeso alguno. Si en el pasado, los medios habían sido los que reaccionaban ante las iniciativas de acción del Estado, esta vez los concesionarios tomaron la iniciativa frente a un gobierno que no sólo aceptaba sus términos, sino que los defendía ante el público como suyos. El decreto presidencial y el nuevo reglamento de la LFRT de 2002, así como la forma de cabildear la reforma de dicha Ley en 2005-2006 son ejemplos elocuentes. Parecía que se había transitado de un modelo de relación colaborativa, en el que el Estado contaba con mecanismos últimos de control, a otro de imposición mediática. Pero el péndulo estaba a punto de oscilar nuevamente.

El proceso electoral de 2006, percibido en gran medida como resultado directo de lo transmitido en los medios, más una serie de circunstancias específicas, terminaron por unificar a una clase política partidista —en otras circunstancias constantemente confrontada— en torno a un asunto: se debía limitar el papel central de los medios en el juego electoral para así reducir la posibilidad de que éstos pudieran llegar a determinar el poder de los partidos. El fallo de la SCJN y la reforma electoral de 2007 responden a este nuevo espíritu de la clase política de reconstruir algunas variables que le restituyan el control último sobre los medios, sobre todo frente a los grandes corporativos radiodifusores. Lo interesante es que esta vez no se trata del Poder Ejecutivo, sino que es la clase política reunida en los partidos y en el Congreso la que intenta redefinir la relación con los medios de comunicación. Y por momentos esta redefinición, vista desde la clase política, ha parecido más orientada a recrear ciertos mecanismos de control que a crear un sistema de reglas coherentes y predecibles que, sin renunciar a la rectoría del Estado, garanticen la certeza jurídica en el sector.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

No obstante, difícilmente se podría colocar a los medios en un papel de víctimas de un sistema sin reglas claras. La libertad de expresión y la independencia de la que han gozado, sin lugar a dudas, los medios nacionales desde hace más de una década en no pocas ocasiones han sido empleadas —por más de un periódico, una radiodifusora o una cadena televisiva— de manera explícita a favor de sus agendas económicas, sacrificando incluso cualquier criterio periodístico. En este sentido, una característica que sigue definiendo hoy en día al sistema mediático mexicano es su bajo nivel de profesionalización. En este sentido, como resultado de dos años de trabajo auspiciado por diferentes organismos de reconocido prestigio, en 2006 se presentó el documento *Propuesta de indicadores para un periodismo de calidad*, en el que se trata el estado que guarda la práctica periodística en México y se ofrecen una serie de indicadores para poder evaluarla (VV. AA., 2006). De acuerdo con los indicadores ofrecidos, la situación del periodismo profesional en México es la siguiente:

• *Transparencia en los procesos de construcción y procesamiento de la información*. En este sentido, el periodismo en México refleja varios problemas, desde sintaxis y narrativas inadecuadas, hasta la imposibilidad de las audiencias y lectores para conocer la jerarquización temática y de procesamiento de datos.

• *Verificación y contextualización de datos e información*. En la mayoría de los casos, los reportajes y notas no ofrecen al público datos verificados ni tampoco un contraste de fuentes. Asimismo, pocas veces se explica el contexto en el que tienen lugar los datos que se presentan.

• *Investigación periodística*. "Existen limitaciones en cuanto al uso adecuado y responsable de información, así como de la actitud, experiencia, formación y compromiso del periodista para desarrollar una adecuada metodología de trabajo" (VV. AA., 2006: 44).

• *Reconocimiento de derechos y obligaciones en la relación entre los periodistas y sus directivos*. En la gran mayoría de los casos en México, hay una alta concentración de la toma de decisiones en manos directamente de los empresarios y las decisiones son, por lo común, ajenas a los periodistas.

• *Códigos de ética*. A pesar de que ya hay algunos medios, sobre todo impresos, que han hecho público sus códigos de ética, no hay todavía un debate crítico desde los medios sobre los posibles abusos y excesos en la cobertura ni sobre las estructuras y reglas del ejercicio periodístico dentro de las organizaciones mediáticas.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

• *Mecanismos de contrapeso a medios, como derecho de réplica, observatorio de medios, defensorías de lectores y audiencias, etcétera.* En México, el artículo 6 constitucional establece que "el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley". Sin embargo, en el Reglamento de la LFRT de octubre de 2002 se señala, en su artículo 38, que si bien cualquier persona puede ejercer tal derecho, para hacerlo valer "el interesado presentará por escrito y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la transmisión, la solicitud de aclaración pertinente ante la estación de radio o televisión correspondiente, la cual *evaluará su procedencia* a efecto de hacer la aclaración […] En caso que la estación estime que la aclaración solicitada es improcedente, el interesado tendrá a salvo sus derechos para recurrir a las vías jurisdiccionales correspondientes". Por lo que respecta a los observatorios de medios y a las defensorías, ya existen ejemplos de los primeros en algunas universidades, como en el Tecnológico de Monterrey y en la Universidad Iberoamericana, y en relación con las segundas, los canales públicos Once y 22 ya tienen este tipo de espacios.

• *Compromiso con la diferenciación entre anuncios publicitarios e información.* Incluso en los medios nacionales se ha mantenido la práctica de las gacetillas, aun en los medios electrónicos, en los que se presenta un anuncio con formato de nota acerca del cumplimiento de programas públicos o se destacan acciones de alguna figura pública.

• *Derecho y acceso a la información.* El total de preguntas que se formulan a la autoridad pública a nivel federal, los medios y los periodistas sólo cubren 10 por ciento.

En suma, el estado que guarda la profesionalidad periodística sigue siendo pobre en México. Una grave consecuencia de lo anterior es que el sistema mediático ha sido incapaz de jugar un papel en la construcción y el debate de una agenda de transición —tal como, por ejemplo hicieron en su momento *El País*, en España, o incluso la *Folha de Sao Paulo*, en Brasil. Los medios en México parecen seguir más interesados en agendas orientadas por sus intereses inmediatos y de tipo económico.

Por último, en este contexto mediático han aparecido dos nuevos riesgos para la consolidación de un periodismo profesional. Por un lado, en algunos estados los gobiernos locales han pretendido, con mayor o menor éxito, reproducir esquemas de relación con los medios basados en clientelismo y en la adecuación de algunas de las prácticas del viejo régimen. Por ejemplo, en un estudio comparado sobre el funcionamiento de los canales

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de televisión de los estados, Hughes y Lawson (2004) muestran cómo éstos funcionan más como vocerías de los gobiernos estatales que como medios de función pública. Por el otro, ciertos temas, como aquéllos relacionados con el crimen organizado y al narcotráfico, también suponen riesgos incluso físicos para quienes los tratan en los medios. De acuerdo con el Mapa de la libertad de la prensa, 2007, de la organización Freedom House (2007), México aparece clasificado como un país en el que la prensa es "parcialmente libre". La principal razón de esta clasificación, según se explica, es la continua violencia contra periodistas y la impunidad para investigar los crímenes cometidos en su contra. De acuerdo siempre con esta fuente, nueve periodistas, vinculados con reportajes sobre el narcotráfico fueron asesinados en 2006 y varios más han sufrido intimidación por autoridades gubernamentales en los estados de la República.

En suma, puede concluirse que a principios del siglo XXI los medios en México han logrado una serie de condiciones que, en general, son favorables para la libertad de expresión. Sin embargo, aún se encuentran lejos de alcanzar el papel de medios más responsables, más profesionales y más confiables que se requiere en una sociedad que no ha concluido sus largos procesos de transición desde un régimen con trazos de autoritarismo y de pluralismo limitado.

REFERENCIAS

Abcebra, 1997. (68).

Acosta Valverde, M., 1995. Análisis de contenido electoral de seis noticiarios de televisión. (18 de julio a 19 de agosto), en M. Acosta Valverde, M. Martínez Torres y L.P. Parra R. (coords.), *Las elecciones de 1994 en México vistas por los medios de comunicación. (18 de julio al 21 de agosto)*. México, AMDH-Alianza Cívica-Observación **94**: 9-41.

Acosta Valverde, M., M. Martínez Torres y L.P. Parra R. (coords.), 1995. *Las elecciones de 1994 en México vistas por los medios de comunicación. (18 de julio a 21 de agosto)*. México, AMDH-Alianza Cívica-Observación **94**.

Alcaraz, R., 1966. Sesenta años de periodismo mexicano, *Historia y Sociedad* (6): 112-135.

Alemán Velasco, M., 1976. El Estado y la televisión, *Nueva Política* (3): 193-200.

Alisky, M., 1981. *Latin American Media: Guidance and Censorship.* Iowa, Iowa State University Press-Ames.

Alva de la Selva, A.R., 1986. *Radio e ideología*, 3ª ed. México, El Caballito.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Alva de la Selva, A.R., 1998. La televisión en 1997: expansión y lucha de poder, *Revista Mexicana de Comunicación* (52): 16-20.

AMAP (Asociación Mexicana de Agencias de Publicidad), 1990. *Tabla de datos históricos, 1973-1985.* México.

AMAP, 2007. *Información estadística de la publicidad. Inversión publicitaria de la iniciativa privada, 1990-2006.* México.

AMDH (Academia Mexicana de Derechos Humanos), 1997. *Las elecciones federales de 1997 en cuatro noticieros de televisión.* México.

Arredondo Ramírez, P., 1991. Los medios de comunicación en la lucha político-electoral, en P. Arredondo Ramírez, G. Fregoso Peralta y R. Trejo Delarbre (coords.), *Así se cayó el sistema. Comunicación y elecciones en 1988.* México, Universidad de Guadalajara, pp. 47-78.

Arredondo Ramírez, P., y L. Zermeño Torres, 1986. La política informativa de Televisa en los Estados Unidos. (El caso de *24 Horas*), *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* **2** (1): 83-105.

Arredondo Ramírez, P., y E.E. Sánchez Ruiz, 1987. *Comunicación social, poder y democracia en México*, 2ª ed. México, Universidad de Guadalajara.

Bagdikian, B., 1971. *The Information Machines.* Nueva York, Harper & Row.

Banamex, 1998. *México Social 1996-1998.* México, División de Estudios Económicos y Sociales de Banamex, Grupo Financiero Banamex-Accival.

Becerra Acosta, M., 1985. *Dos poderes.* México, Grijalbo.

Bizberg, I., 1990. *Estado y sindicalismo en México.* México, El Colegio de México.

Bohmann, K., 1997. *Medios de comunicación y sistemas informativos en México.* México, Alianza Editorial.

BR, 1955. *Boletín Radiofónico* (62), 31 de marzo.

Carreño Carlón, J., 2007. Sistema mediático y sistema político: guerra o reacomodo. Agenda de Debate, *El Universal*, 13 de septiembre.

Cole, R., 1975. The Mexican press system: Aspects of growth, control, and ownership, *Gazette* (21): 65-81.

Consulado General de Estados Unidos en México, 1959. Press in Mexico City Consular District, November 7th 1928, en *Records of the Department of State Relating to Internal Affairs of Mexico, 1910-29*, documento número 812.911/3L, Rollo de Microfilm 241. Washington, D.C., National Archives and Record Administration.

DGRTC (Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía), 1979. *Reporte general sobre el uso de los tiempos del Estado y de los tiempos fiscales en radio y televisión durante 1978.* México, Secretaría de Gobernación.

DOF (*Diario Oficial de la Federación*), 2002a. Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de radio y televisión el pago de impuesto que se indica, 10 de octubre.

DOF, 2002b. Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en materia de

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión, 10 de octubre, en <*http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFRT_MCPCTRT.pdf*>.

DOF, 2007a. Sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 26/2006 promovida por senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión en contra del propio Congreso y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 20 de agosto.

DOF, 2007b. Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de noviembre.

El Financiero, 1992. 22 de abril.

El Heraldo, 2002. 11 de octubre.

El Universal, 1977. 27 de abril.

El Universal, 2002. 10 de octubre.

El Universal, 2007. Reconoce Creel presión de las televisoras. 9 de mayo.

Embajada de Estados Unidos en México, 1959a. Adolfo De la Huerta subsidizes Chihuahua, September 1922, en *Records of the Department of State Relating to Internal Affairs of Mexico, 1910-29.* Documento número 812.911/139, Rollo de Microfilm 241. Washington, D.C., National Archives and Record Administration.

Embajada de Estados Unidos en México, 1959b. Problems in *El Demócrata*, December 11th 1923, en *Records of the Department of State Relating to Internal Affairs of Mexico, 1910-29.* Documento número 812.911/145, Rollo de Microfilm 241. Washingon, D.C., National Archives and Record Administration.

Embajada de Estados Unidos en México, 1986. Confidential Letter from the U.S. Embassy in Mexico to the Secretary of State, August 29th 1944. Documento número 812.911/8-2944, Rollo de Microfil 64, *Confidential U.S. State Department Central Files*, en *Mexico. Internal Affairs, 1940-1944.* Part II: *Social, Economic, Industrial, Communications, Transportation, and Science*, Frederick, MD, University Publications of America.

Este País, 1996. La guerra de las televisoras, 14 de febrero.

Esteinou Madrid, J., 1989. Los medios de comunicación y los terremotos de 1985, *Revista Mexicana de Comunicación* (8): 33-35.

Etcétera, 2006a. Una vez más el Ejecutivo se somete a Televisa. 11 de abril.

Etcétera, 2006b. La prioridad, Televisa, 27 de noviembre.

Etcétera, 2006c. Reforma a la Ley de Radio y TV, en <*http://www.etcetera.com.mx/categoria.php?categoria=125*>.

Excélsior, 1972. 30 de enero.

Fernández Christlieb, F., 1996. *Los medios de difusión masiva en México*, 10ª ed. México, Juan Pablos.

Freedom House, 2007. Map of Press Freedom, en <*http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&year=2007*>.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Fromson, M., 1996. Mexico's struggle for a free press, en R.R. Cole (ed.), *Communication in Latin America. Journalism, Mass Media, and Society.* Wilmington, Scholarly Resources (Jaguar Books on Latin America, 14).

Gans, H.J., 1979. *Deciding What's News.* Nueva York, Pantheon.

González Molina, G., 1987. Mexican television news: The imperatives of corporate rationale, *Media, Culture, and Society* 9 (2): 159-187.

Granados Chapa, M.A., 1972. Aproximación a la prensa mexicana, *Revista Mexicana de Ciencia Política* (69): 47-52.

Granados Chapa, M.A., 1980. *Excélsior y otros temas de comunicación.* México, El Caballito.

Granados Chapa, M.A., 1981. *Examen de la comunicación en México.* México, El Caballito.

Guerrero, M.A., 2004. *México: la paradoja de su democracia.* México, Universidad Iberoamericana.

Guerrero, M.A., 2006. Medios de comunicación y la función de transparencia, *Cuadernos de Transparencia* (11): 15-43.

Guerrero, M.A., y P. Nesbitt-Larkin, 2010. Media & democracy: Recent experiences from Mexico and Canada. An introduction, *Policy and Society* 1 (29): 1-11.

Gutiérrez Espíndola, J.L., 1985. Información y necesidades sociales. Los noticiarios de Televisa, en R. Trejo Delarbre (coord.), *Televisa, el quinto poder.* México, Claves Latinoamericanas, pp. 62-98.

Huesca Rebolledo, S., 1999. La noticia por televisión, en M.A. Sánchez de Armas y M. del P. Ramírez (coords.), *Apuntes para una historia de la televisión mexicana.* México, Revista Mexicana de Comunicación y Televisa, pp. 67-113.

Hughes, S., y C. Lawson, 2004. Propaganda and crony capitalism: Partisan bias in Mexican television news, *Latin American Research Review* **3** (39): 82-106.

IFE, 1994. *Informe global sobre el monitoreo de noticiarios de radio y televisión de los lineamientos sugeridos por la comisión de radiodifusión a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión.* 22 de junio a 16 de agosto de 1994. México, Comisión de Radiodifusión, Instituto Federal Electoral.

INRA (International Research Associates), 1980. *Mediómetro Radio. Ciudad de México.* México, International Research de México, enero a diciembre.

INRA, 1985. *Mediómetro Radio. Ciudad de México.* México, International Research de México, enero a diciembre.

INRA, 1990. *Mediómetro Radio. Ciudad de México.* México, International Research de México, enero a diciembre.

Iyengar, S., y D.R. Kinder, 1987. *News That Matters: American Television and Public Opinion.* Chicago, University of Chicago Press.

La Jornada, 1986. 10 de junio.

La Jornada, 1988. 16 de enero.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La Jornada, 1998a. 9 de enero.
La Jornada, 1998b. 11 de abril.
La Jornada, 2006. 28 de marzo.
Lawson, C., 2002. *Building the Fourth Estate: Democratization and the Rise of a Free Press in Mexico.* Berkeley, University of California Press.
Leñero, V., 1999. *Los periodistas*, 3ª ed. México, Joaquín Mortiz.
Linz, J.J., 1970. An authoritarian regime: Spain, en E. Allardt y S. Rokkan (eds.), *Mass Politics: Studies in Political Sociology.* Nueva York, Free Press, pp. 251-283 y 374-381.
Llano, S., y O. Morales, 1984. *La radiodifusión en México.* México, Comunicación, Tecnología e Investigación.
Loaeza, S., 1993. 1968: los orígenes de la transición, en I. Semo *et al.*, *La transición interrumpida. México 1968-1988.* México, Universidad Iberoamericana-Nueva Imagen, pp. 15-47.
Lozoya, J.A., 1974. La TV estatal en México: notas sobre un intento, *Foro Internacional* **XIV** (3): 159-177.
MA (Medios Audio Visuales), 1988. México: Medios Publicitarios Mexicanos, S.A. de C.V., *Medios Audiovisuales. Tarifas y Datos* (118-2): 77, 80-84.
Martínez Medellín, F.J., 1992. *Televisa. Siga la huella.* México, Claves Latinoamericanas.
Mejía Barquera, F., 1985. 50 años de televisión comercial en México (1934-1984). Cronología, en R. Trejo Delarbre (coord.), *Televisa, el quinto poder.* México, Claves Latinoamericanas, pp. 19-39.
Mejía Barquera, F., 1988. Impuestos y tarifas. Los recursos de la nación a bajo precio, en R. Trejo Delarbre (coord.), *Las redes de Televisa.* México, Claves Latinoamericanas, pp. 189-217.
Mejía Barquera, F., 1989. *La industria de la radio y la televisión y la política del Estado mexicano*, vol.1. México, Fundación Manuel Buendía.
Mejía Barquera, F., 1997. Se expande TV Azteca. *La Crónica de Hoy*, 25 de agosto, p. 22.
Mejía Barquera, F., 1998. Del Canal 4 a Televisa, en M.Á. Sánchez de Armas (coord.), *Apuntes para una historia de la televisión mexicana.* México, Revista Mexicana de Comunicación y Televisa.
Mejía Barquera, F., 2007. La CIRT electoral, *Etcétera*, octubre.
Meléndez, J., 1990. No habrá democracia sin apertura de medios, en VV. AA, *Medios, democracia y fines.* México, Fundación Friederich Naumann-UNAM-Notimex.
Montgomery, L.F., 1985. Criticism of the government officials in the Mexican press, 1951-1980, *Journalism Quarterly* (62): 763-769.
Núñez Arellano, C., 1974. *Las telecomunicaciones en México.* México, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, PRI.
Olmos, A., 1998. Del Canal 13 a TV Azteca, en M.Á. Sánchez de Armas (coord.),

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Apuntes para una historia de la televisión mexicana. México, Revista Mexicana de Comunicación y Televisa.

Ordorica, R., 2001. Entrevista a Roberto Ordorica. Ixtapan, Estado de México, febrero de 2001.

Poder Ejecutivo Federal, 1988. *Los presidentes de México: discursos políticos 1910-1988*, t. V. México, Presidencia de la República-El Colegio de México.

Proceso, 1982. (323): 17 de mayo.

Proceso, 1986. (515): septiembre.

Proceso, 1997. (1081): 20 de julio.

Randall, V., 1993. The media and democratization in the Third World, *Third World Quarterly* **14** (3): 625-646.

Reed Torres, L., 1995. La prensa durante Obregón, Calles y Cárdenas (1917-1940), en M. del C. Ruiz Castañeda y L. Reed Torres, *El periodismo en México, 500 años de historia.* México, Edamex, pp. 287-308.

Reforma, 1997a. 22 de mayo.

Reforma, 1997b. 26 de julio.

Reforma, 1998a. 18 de enero.

Reforma, 1998b. 21 de marzo.

Reforma, 2008. Rechazan televisoras anuncios del IFE. 13 de marzo.

Riva-Palacio, R., 1992. The kept Mexican press, *Nieman Reports* (2): 53-55.

Riva Palacio, R., 1999. Cultura política, medios de comunicación y periodismo en México, *Revista Mexicana de Comunicación* (57): 21-28.

Rodríguez-Castañeda, R., 1993. *Prensa vendida.* México, Grijalbo.

Sánchez Ruiz, E., 1994. El público de la prensa: la insoportable levedad del casi no ser, en J.C. Lozano (ed.), *Anuario de investigación* CONEIIC. México, CONEICC, pp. 165-186.

Scherer, J., 1990. *El poder. Historias de familia.* México, Grijalbo.

Schmitter, P.C., 1974. Still the century of corporatism?, *Review of Politics* **36** (1): 85-131.

SCT, 1970. *Anuario*. México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Dirección General de Concesiones y Permisos, Departamento de Estadística.

Segovia, R., 1981. Prensa, verdad y progresismo, *Razones* (35).

Sosa Plata, G., y A. Esquivel, 1997. *Las mil y una radios. Una historia, un análisis actual de la radiodifusión mexicana.* México, McGraw-Hill.

Spicer Nichols, J., 1979. Coyotes of the Press: Professionalization of Mexican Journalist, tesis de doctorado. Minnesota, University of Minnesota.

The Miami Herald, 1997, 9 de noviembre.

Torres, A., F.J., 1997. *El periodismo mexicano. Ardua lucha por su integridad.* México, Coyoacán.

Trejo Delarbre, R., 1991. *Ver, pero también leer.* México, Instituto Nacional del Consumidor.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Trejo Delarbre, R., 1992. *La sociedad ausente. Comunicación, democracia y modernidad.* México, Cal y Arena.

Trejo Delarbre, R., 1998. *Volver a los medios. De la crítica a la ética*, 2ª ed. México, Cal y Arena.

Tuchman, G., 1978. *Making News.* Nueva York, Free Press.

TV Azteca, 1997. *Azteca Avances* (24): febrero.

Villamil, J., 2007. "Ni una sola coma", la orden de Televisa, *Proceso*, 9 de mayo.

VV. AA., 2006. *Propuesta de indicadores para un periodismo de calidad.* México, Red Periodismo de Calidad-Fundación Trust of the Americas, OEA-Universidad Iberoamericana-Fundación Prensa y Democracia México, AC-Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, en <*http://prende.masimagen.com.mx/images/stories/file/librodigitalpropuestaindicadoresperiodismocalidadmexico.pdf*>.

YouTube, 2007. Pedro Ferriz habla en el Senado contra la Reforma Electoral [video]. 12 de septiembre, en <*www.youtube.com/watch?v=CKgTlKWUy3o*>.

Zarur Osorio, A.E., 1996. *El Estado y el modelo de televisión adoptado en México, 1950-2000.* México, UAM.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

SEGUNDA PARTE

PROCESOS POLÍTICOS

EL COLEGIO DE MÉXICO
70 AÑOS 1940-2010

EL COLEGIO DE MÉXICO
70 AÑOS 1940-2010

7
LOS FUNDAMENTOS DE LA OPINIÓN PÚBLICA

*Jorge Buendía**

CONTENIDO

Introducción 304
Heurísticos y opinión pública 305
Identidad partidista, 306; La evaluación gubernamental, 308
Conclusiones 322
Referencias 323
Apéndice 325

* Profesor del Departamento Académico de Ciencia Política del Instituto Tecnológico Autónomo de México: <*jbuendia@itam.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

Una constante en casi todos los estudios sobre opinión pública realizados en democracias occidentales, incluyendo a México, es la escasa información e interés de la población sobre los asuntos públicos. Desde el clásico estudio de Philip Converse (1964) hasta nuestros días, el consenso es que los ciudadanos cuentan con poca información sobre los asuntos públicos, muchas veces tienen opiniones contradictorias y carecen de estabilidad en sus juicios (Glynn *et al.*, 2004; Zaller, 1992). Como ha señalado Converse, "las dos verdades más simples que conozco sobre la distribución de información política en los electorados modernos es que el promedio es bajo y la varianza es grande" (citado por Althaus, 2003: 11).

Esta fotografía está lejos del ideal democrático pero es una visión realista e incluso, como sostiene Downs (1957), resulta racional invertir poco tiempo en la adquisición de información política. Así, en México, la población se caracteriza por un bajo nivel de conocimiento de los aspectos centrales de nuestro sistema político. Por ejemplo, sólo 40% sabe cuáles son los tres poderes de la federación, únicamente una de cada tres personas (32%) está enterada de qué partido tiene la mayoría en la Cámara de Diputados y sólo 35% sabe que los diputados duran tres años en sus puestos. Todo esto es reflejo de un bajo interés por la política: sólo 9% menciona que tiene mucho interés por la política, mientras que 65% afirma tener poco o nada de interés por ella (ENCUP, 2008).

Las cifras de participación electoral tampoco muestran a una población involucrada en la forma más básica de participación ciudadana: de 1997 a la fecha, la votación más alta ha sido de 64% en las elecciones presidenciales del 2000 (IFE, 2009). La asistencia a las urnas en comicios intermedios ya es inferior a la mitad de la población con derecho al voto: en 2009 votó 44.7% (IFE, 2009). En la medida en que la escolaridad influye en el interés por la política y en el conocimiento de los asuntos públicos, los datos son consistentes con una población cuyo nivel promedio de escolaridad es de sólo 8.1 años, equivalente a un poco más del segundo año de secundaria (INEGI, 2005).

A pesar de este panorama desolador, los mexicanos emiten opiniones sobre una gran variedad de temas y pueden dilucidar si están a favor o en contra de políticas públicas específicas. En este artículo explicaré las bases sobre las cuáles descansa la opinión de los mexicanos en esta materia. En especial, la identidad partidista y la evaluación gubernamental son los dos

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

pilares que anclan y estructuran las opiniones ciudadanas. La relevancia de cada una de ellas depende de la naturaleza de los temas sobre los cuales la población se debe pronunciar.

Para ilustrar los argumentos y sostener las conclusiones de este artículo, analizaremos dos eventos centrales de la vida nacional en los años 2008 y 2009: 1] la reforma energética propuesta por el presidente Calderón, que finalmente fue aprobada, en versión modificada, por el Poder Legislativo en octubre de 2008 y, 2] la respuesta gubernamental a la epidemia de influenza A(H1N1) que azotó al país en abril y mayo de 2009. Los datos que utilizaremos provienen de dos encuestas nacionales realizadas por Buendía & Loredo, S.C. La primera de ellas se realizó del 23 al 27 de julio de 2008 y la segunda del 8 al 12 de mayo de 2009.[1]

HEURÍSTICOS Y OPINIÓN PÚBLICA

A pesar del poco interés sobre los asuntos públicos, los ciudadanos pueden opinar sobre diversos temas porque sus juicios están basados muchas veces en heurísticos o atajos informativos. Como han señalado Sniderman *et al*:

> Los ciudadanos con frecuencia compensan su limitada información sobre la política utilizando a su favor heurísticos evaluativos [*judgmental heuristics*]. Los heurísticos son atajos evaluativos, *formas eficientes de organizar y simplificar opciones políticas*, eficientes en el doble sentido de requerir relativamente poca información para llevarlos a cabo, pero proporcionando respuestas pertinentes incluso para complejos problemas de decisión […] En la medida que la gente puede hacer uso de ellos, *la gente puede ser conocedora en sus razonamientos sobre alternativas políticas sin tener necesariamente una gran cantidad de conocimiento sobre la política* (Sniderman *et al.*, 1991: 19, cursivas mías).

En el mar de ignorancia política en el que navega el ciudadano mexicano, hay dos salvavidas que le permiten llegar muchas veces a buen puerto: la identidad partidista y la evaluación del gobierno en turno. Ambos elementos pueden ser complementarios, pero son cruciales para entender

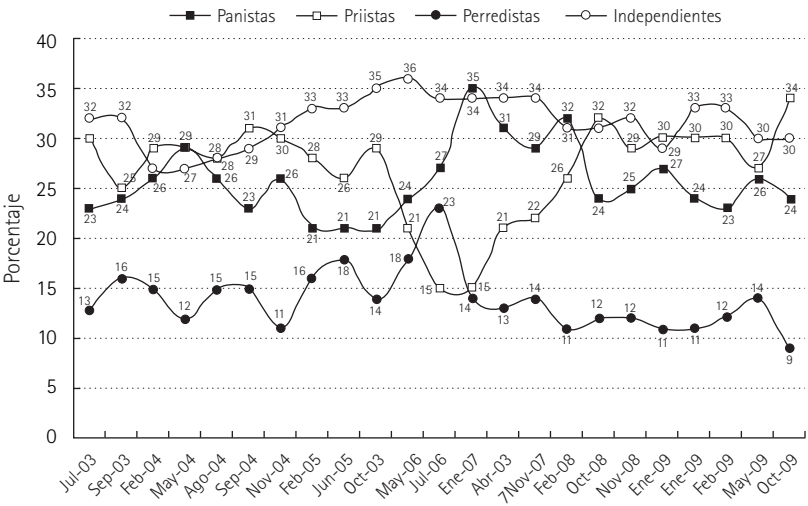
[1] Ambas encuestas tienen un tamaño de muestra de 1 000 entrevistas realizadas cara a cara, en vivienda. El diseño muestral fue estratificado y polietápico. El margen de error de la encuesta es de ±3.5 puntos porcentuales.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

una actitud central para la toma de decisiones: la disyuntiva entre continuidad y cambio, entre reforma y *statu quo*.

Identidad partidista

Un gran malentendido en torno a la opinión pública mexicana es la percepción sobre los partidos políticos. Si bien la mayoría de la población tiene una pésima opinión de la categoría partidos políticos y a menudo los ubica en la parte baja de la escala en cuanto a confianza y credibilidad, también es cierto que encuesta tras encuesta arroja que cerca de dos de cada tres mexicanos se identifica con un partido político (gráfica 7.1). Los partidos como conjunto son odiados, pero por lo general hay uno de ellos con el que se simpatizan las personas. Esta aparente paradoja tiene su origen en el hecho de que la identidad implica pertenencia a un grupo pero también rechazo hacia los otros grupos. En su versión más pura, ser perredista también implica ser antipanista y antipriista. Por ello la mayoría de la población tiene mala opinión de casi todos los partidos pero coincide por lo menos con uno de ellos.



Fuente: datos de julio de 2003 a febrero de 2008, Ipsos-Bimsa, 2009; datos de octubre 2008 a octubre 2009, encuesta nacional de Buendía & Laredo, S.C.

Gráfica 7.1. Evolución de la identificación partidista.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La identidad con un partido le permite a la población entender el mundo político. A partir de la posición que toma su partido, el ciudadano puede inferir si una acción gubernamental o una propuesta legislativa le beneficia o le perjudica. En otras palabras, el partido y sus liderazgos ofrecen "señales" a sus simpatizantes sobre diversos temas y esto le permite al ciudadano, incluso con poca información, tener una posición en torno a complejos temas de política pública. Más aún, las posturas de los grupos contrarios aportan información que facilita la toma de decisiones del individuo. Un panista puede ignorar muchas cosas sobre una propuesta, pero si sabe que López Obrador o el PRD la han planteado probablemente estará en contra. El afecto o rechazo hacia personas y grupos constituye un poderoso heurístico.[2] La identidad con un partido, y toda forma de identidad en general, implica antagonismo hacia otros partidos, especialmente cuando la visión de los otros es parte integral de la visión que se tiene de uno mismo (Lupia, 1994: 66-67; Carmines y Kuklinski, 1990: 245-250; Green *et al.*, 2002; Sniderman *et al.*, 1991: 93-120; Abdelal *et al.*, 2009: 19).

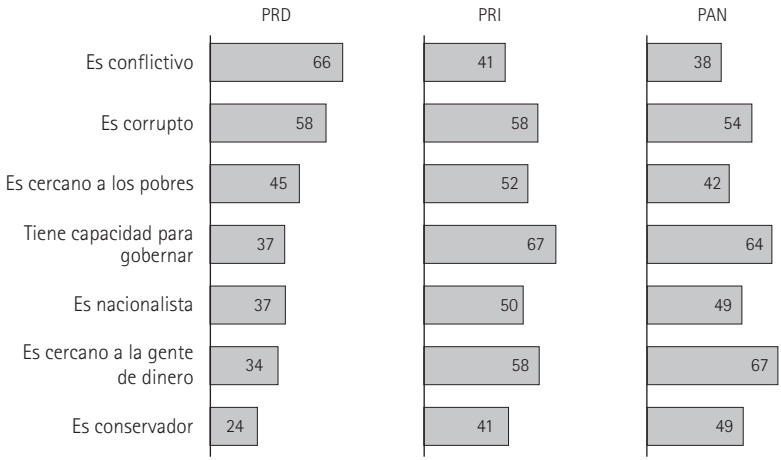
Bajo la identidad partidista se agrupa a un conglomerado de actitudes, valores e ideologías. Los partidos ofrecen diferentes visiones del mundo y así lo entienden los ciudadanos. La identidad con un partido implica afinidad con su ideología, sus valores y principios. Es por ello que los individuos pueden entender el mundo a partir de la identidad partidista: los republicanos saben qué postura tomará un gobierno demócrata en el tema del aborto, pero también lo saben los demócratas. Del mismo modo, un priista tendrá ideas claras sobre la postura del PAN en materia religiosa o su vinculación con el empresariado.[3] En la medida en que los partidos son consistentes en sus posturas, los ciudadanos tendrán una visión más definida de lo que representan.

Los mexicanos tenemos claros estereotipos sobre los partidos y lo que representan: ubicamos al PAN como un partido cercano a la gente de dinero mientras que sabemos que el PRD no lo está. Ubicamos al PAN como un partido conservador pero no al PRD. Asociamos a los tres partidos con corrup-

[2] A este heurístico se le conoce en inglés como *likebility heuristic* (Sniderman *et al.*, 1991).

[3] En este texto no nos ocuparemos sobre la verosimilitud de las opiniones que se forman a partir de heurísticos y la discusión implícita sobre su racionalidad. Nos es suficiente el hecho de que los ciudadanos procesen así su toma de decisiones. Para un análisis de la racionalidad del uso de la ideología como heurístico en el contexto electoral mexicano véase Beltrán (2009); Moreno (2003).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: encuesta nacional de Buendía & Laredo, S.C. (enero de 2009).

Gráfica 7.2 Opinión sobre los partidos políticos.
(porcentaje que está de acuerdo en que "el partido puede ser descrito como...")

ción pero también reconocemos la capacidad del PRI y del PAN para gobernar (gráfica 7.2). Estos estereotipos, por imprecisos que sean, le permiten a la ciudadanía esbozar respuestas a la clásica pregunta de quién se beneficia con un gobierno del PAN, del PRI o del PRD y cuáles serán algunas de las fortalezas y debilidades de su gestión.

La evaluación gubernamental

Una de las claves de la opinión pública y de los procesos electorales es entender la adhesión al *statu quo* y la propensión al cambio. Continuidad *versus* cambio es un eje crucial para estructurar la opinión pública tanto de México como de otros países (recuérdese sólo la elección mexicana del año 2000 o la reciente victoria de Barack Obama en Estados Unidos).

Detrás de la adhesión al *statu quo* o la propensión al cambio encontramos la evaluación retrospectiva de la situación personal, o del país, y su corolario, la aprobación de las autoridades, en particular del Presidente de la República. Cuando las cosas van bien, los individuos se muestran renuentes a modificar el *statu quo*, pero cuando las circunstancias empeoran

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

hay un contexto favorable para el cambio. Dicho de otra forma, en circunstancias adversas los individuos están dispuestos a tomar más riesgos y a enfrentar la incertidumbre que toda modificación del *statu quo* implica. Ello significa que estarán más dispuestos a votar por un partido opositor o que serán más proclives a respaldar una reforma económica cuyos beneficios están en el futuro (Quattrone y Tversky, 1993; Fernández y Rodrik, 1991).

En este contexto, la figura presidencial significa un poderoso heurístico para los ciudadanos. Los panistas, al igual que los priistas en el pasado, tienden a respaldar las acciones del primer mandatario aun cuando desconocen sus características generales o sus implicaciones. La confianza hacia el presidente se extiende hacia sus actos. La manera en que los ciudadanos leen las acciones presidenciales está condicionada por la popularidad del jefe del Ejecutivo. Un presidente impopular generará rechazo hacia sus propuestas, pero la gente tenderá a creer en las promesas presidenciales si tienen una opinión favorable de su persona y de su gobierno.

En resumen, la identidad partidista y la percepción del rumbo del país y del gobierno ayudan a ciudadanos poco informados a estructurar sus opiniones y a entender el mundo político. La falta de información del ciudadano mexicano se compensa gracias al uso de estos heurísticos. Ellos le ayudan a entender si una acción o propuesta legislativa le benefician o le perjudican, de manera independiente de cuán complejos puedan ser estos temas.

La reforma energética

Las élites, en especial la política, son el motor detrás de la opinión pública. Como ha demostrado John Zaller (1992; Zaller y Geddes, 1989), cuando las élites se dividen es muy probable que el electorado también lo haga. Cuando hay consenso entre las élites, la opinión pública se muestra monolítica. En esta visión elitista la población sigue las "pistas" que le proporcionan los cuadros dirigentes de la sociedad y refleja sus divisiones. Es una visión arriba-abajo de la opinión pública.

En el tema de la reforma energética, la élite política mexicana mostró fuertes divisiones sustentadas principalmente en visiones partidistas encontradas. Como era previsible, el PAN respaldó ampliamente la iniciativa presidencial mientras que, como también era previsible, el PRD manifestó su rechazo desde un principio. El PRI, por otra parte, manifestó posturas más vagas, aunque en su interior también se expresaron posiciones antagónicas.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

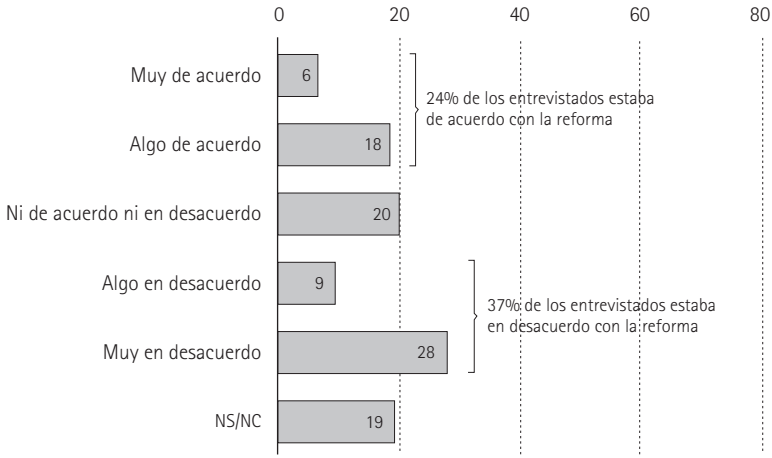
A modo de ilustración, presentamos las posturas de algunos líderes de estos partidos. Manlio Fabio Beltrones, líder de los senadores del PRI, manifestó su deseo de buscar una *condición intermedia* que permitiera aprovechar las oportunidades de celebrar "alianzas estratégicas con el capital privado" en un marco de control estatal sobre los hidrocarburos (citado en Zuckermann, 2008). Andrés Manuel López Obrador, por su parte, advirtió que se buscaba la privatización disfrazada de Pemex: "con cualquier nombre que se le quiera dar: contrato-riesgo, asociación de contratos de usos múltiples, alianzas… A partir de que se presente la iniciativa, empieza la resistencia" (*La Jornada*, 2008a). El PAN, en cambio, planteó la posibilidad de discutir incluso reformas constitucionales y pidió no sacralizar la Constitución: sólo "es un documento jurídico" señaló Juan José Rodríguez Prats, vicecoordinador del PAN en San Lázaro (*Esmas.com*, 2009). En suma, las élites partidistas se polarizaron: el PAN y el PRD se ubicaron en cada uno de los extremos, mientras que el PRI buscó el difícil punto medio.

El periodo de discusión de la reforma energética tomó casi todo el año 2008. A principios de abril, el presidente Calderón envió la iniciativa de reforma al Senado. Fue hasta fines de octubre cuando el Senado y la Cámara de Diputados aprobaron la reforma, que en su versión final tuvo diferencias sustantivas respecto a la iniciativa presidencial. En el ínterin, entre julio y agosto de 2008, se llevó a cabo una consulta popular convocada al principio por el jefe de gobierno de la ciudad de México, Marcelo Ebrard, y que fue respaldada por su partido, el PRD. La encuesta que aquí analizamos se realizó del 23 al 27 de julio, en medio del debate partidista sobre la reforma, aunque antes de que se celebrarán las consultas convocadas por el PRD.[4] En ese momento, la iniciativa ya estaba en manos del Senado y las acciones de protesta de López Obrador ya habían tenido lugar (el 10 de abril, por ejemplo, el Frente Amplio Progresista tomó la tribuna de San Lázaro). En este contexto, ¿cuál era la postura ciudadana ante la reforma energética?

Como puede observarse en las gráficas 7.3 y 7.4, la población estaba dividida: 37% estaba en contra de la iniciativa presidencial y 24% estaba a favor. El resto (39%) mantenía una postura neutral o no sabía qué opinar. De hecho, uno de cada tres entrevistados señaló que no había escuchado lo suficiente sobre el tema para formarse un juicio (29%).

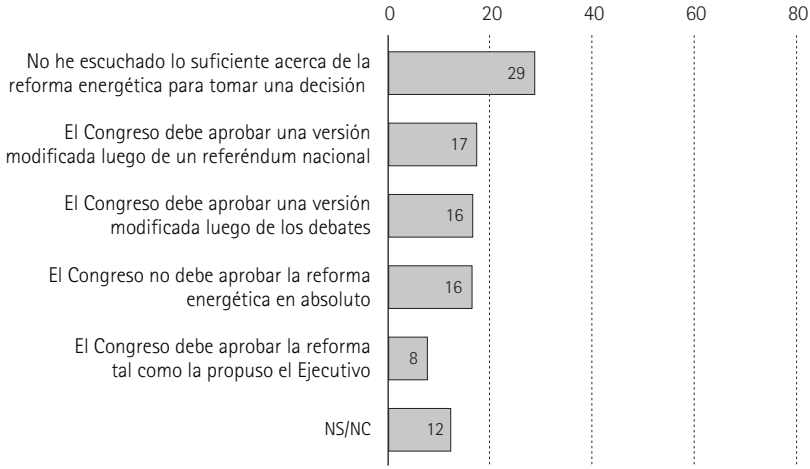
[4] La primera de las tres consultas se realizó en 11 estados, incluyendo al Distrito Federal, y se celebró justamente el día de terminación de la encuesta aquí analizada (27 de julio).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: encuesta nacional de Buendía & Laredo, S.C. (julio de 2008).

Gráfica 7.3. Acuerdo y desacuerdo con la reforma energética.



Fuente: encuesta nacional de Buendía & Laredo, S.C. (julio de 2008).

Gráfica 7.4. Opinión sobre la aprobación de la reforma energética.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 7.1. Determinantes del apoyo a la reforma energética

Variable	
Panista	0.429[b]
	[0.163]
Priista	–0.005
	[0.157]
Perredista	–0.576[a]
	[0.240]
Rumbo	–0.265[b]
	[0.099]
Clase social	0.062
	[0.066]
Interés en la política	–0.052
	[0.055]
Sexo	0.097
	[0.123]
Edad	0.000
	[0.004]
Escolaridad	0.073
	[0.048]
Corte 1	–1.204
	[0.396]
Corte 2	–0.793
	[0.394]
Corte 3	0.709
	[0.394]
Corte 4	2.292
	[0.407]
Observaciones	872
Pseudo R^2	0.016

[a] Significativo al 5 por ciento.
[b] Significativo al 1 por ciento.
Fuente: modelo estadístico creado a partir de los datos de la encuesta nacional de Buendía & Laredo, S.C. (julio de 2008).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 7.2. Probabilidades estimadas en función de la identificación partidista

Identificación partidista	*Probabilidad de estar de acuerdo con la reforma energética (porcentaje)*
Panista	37
Priista	30
Perredista	20
Independiente	29

Fuente: probabilidades estimadas a partir de la regresión del cuadro 7.1.

Para identificar los factores que explican la oposición o el rechazo a la iniciativa presidencial, utilizamos una regresión logística ordenada cuyos resultados se muestran en el cuadro 7.2. Los resultados son consistentes con nuestras expectativas: los ciudadanos respaldaron las posturas de los partidos con los que simpatizan: los panistas aprueban la iniciativa presidencial, mientras que los perredistas se oponen (los resultados son estadísticamente significativos). Los simpatizantes del PRI, en cambio, se quedaron atrapados en la ambivalencia de su partido y muestran una posición neutral. Así, un simpatizante del PAN tiene 37% de probabilidad de apoyar la reforma, mientras que un perredista tiene una probabilidad de sólo 20%. Los priistas, al igual que su dirigencia, mantienen una posición intermedia: 30% apoya la iniciativa presidencial.

A pesar de la complejidad del tema de la reforma energética y de su naturaleza eminentemente técnica, los ciudadanos abordaron el tema desde su lente partidista. Los planteamientos de las élites partidistas fueron fundamentales para guiar a sus bases y el análisis muestra la coincidencia de opiniones entre ambos. La identidad partidista fue el heurístico que permitió a los mexicanos tomar posición en el difícil tema de la reforma energética.

En el modelo estadístico del cuadro 7.1 también incluimos una variable relacionada con la opinión sobre el rumbo del gobierno del presidente Calderón. Los resultados también confirman nuestras expectativas: quienes están satisfechos con el rumbo de su gobierno son quienes tienden a expresar menor apoyo a la iniciativa presidencial: 23% (cuadro 7.3). En cambio, quienes están descontentos con el rumbo gubernamental son una base de apoyo para la reforma calderonista. Estos resultados aparentemente contraintuitivos se explican porque la gente se aferra al *statu quo* cuando perciben

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 7.3. Probabilidades estimadas dependiendo de la percepción del rumbo que debe tomar el gobierno

Rumbo del gobierno	*Probabilidad de estar de acuerdo con la reforma energética (porcentaje)*
Mantener el rumbo del gobierno sin cambios	23
Mantener el rumbo del gobierno cambiando algunas cosas	29
Cambiar el rumbo del gobierno	34

Fuente: probabilidades estimadas a partir de la regresión del cuadro 7.1.

un entorno favorable. Así, los descontentos resultaron aliados inesperados del presidente Calderón en su esfuerzo por cambiar la regulación de la industria petrolera en México. Esta es una lección que todo presidente reformista no debe olvidar: aun los insatisfechos pueden convertirse en base de apoyo si se maneja la estrategia adecuada.

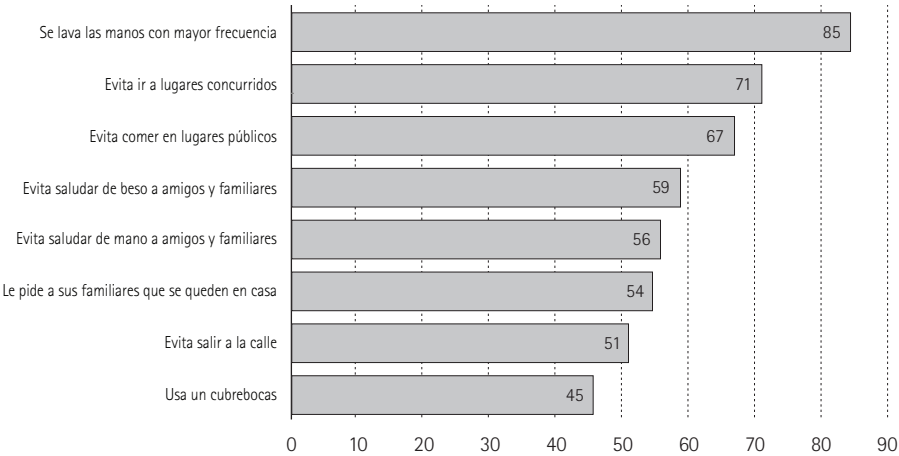
Los mexicanos y la epidemia de influenza A(H1N1)

El 23 de abril de 2009 se dio a conocer que el país vivía una epidemia de influenza, de cepa hasta entonces desconocida, y se determinó la suspensión de actividades escolares en el Distrito Federal y el Estado de México en todos sus niveles. Ese mismo día se dieron a conocer las medidas preventivas que la población debía seguir: evitar sitios concurridos o asistir a eventos multitudinarios, mantenerse alejados de personas con insuficiencia respiratoria, lavarse las manos frecuentemente con agua y jabón y no saludar de beso ni de mano, entre otras (Secretaría de Salud, 2009). Días después se dio a conocer la cancelación de actividades escolares en todo el país y la suspensión de toda actividad no esencial en el Distrito Federal. En suma, el país, especialmente su capital, se paralizó durante los primeros días de mayo.

Para propósitos de este artículo, nos importa conocer las razones de la obediencia ciudadana a las instrucciones gubernamentales para prevenir la influenza. ¿Quiénes obedecieron y por qué?[5] En la gráfica 7.5 se observa

[5] La encuesta aquí analizada se realizó a los pocos días de haberse reanudado las actividades económicas y escolares en el país. En otras palabras, la experiencia estaba fresca en la mente de los entrevistados.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: encuesta nacional de Buendía & Laredo, S.C. (mayo de 2009).

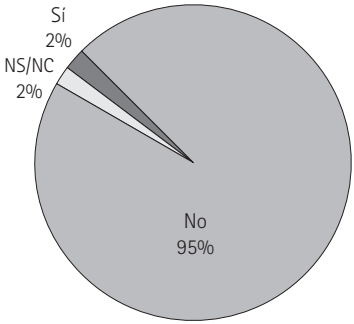
Gráfica 7.5. Adopción de medidas para prevenir la influenza.

que una proporción abrumadora de mexicanos acataron las recomendaciones gubernamentales: 85% declaró lavarse las manos con mayor frecuencia que antes y siete de cada 10 entrevistados declaró evitar asistir a lugares públicos y concurridos. Casi la mitad de los entrevistados señaló que usó un cubrebocas. En general, 92% de los mexicanos acataron por lo menos una recomendación para prevenir la influenza y la gran mayoría (65%) acató por lo menos cuatro de las medidas preventivas. Lo anterior es sorprendente si consideramos que sólo 2% de los entrevistados declaró conocer a alguien que hubiera enfermado de influenza y 61% mencionó que consideraba poco o nada probable contagiarse de ella (gráficas 7.6 y 7.7).

Un factor que ayudó a los mexicanos a enfrentar de mejor manera esta epidemia fue la abundancia de información. Todos los medios, radio, televisión y periódicos, tuvieron una amplia cobertura del tema. No obstante, como se aprecia en la gráfica 7.8, la adquisición de información fue desigual: había personas más informadas que otras y había temas sobre los que se sabía más. Si bien la gran mayoría de los ciudadanos estaba consciente de que la influenza A(H1N1) era curable, poco más de la mitad creía que existía una vacuna para prevenirla, lo que en ese momento era falso.

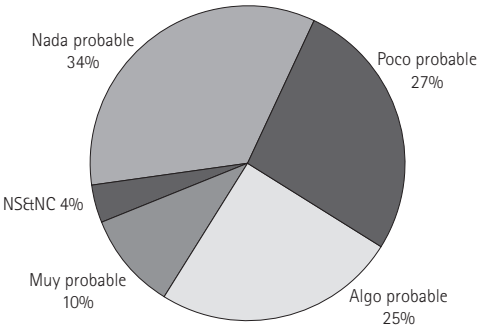
A diferencia de la reforma energética, el tema de la influenza suscitó el consenso de los principales actores políticos. Incluso el presidente Calderón y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Marcelo Ebrard, entraron

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: encuesta nacional de Buendía & Laredo, S.C. (mayo de 2009).

Gráfica 7.6. Personas con conocidos enfermos de influenza.



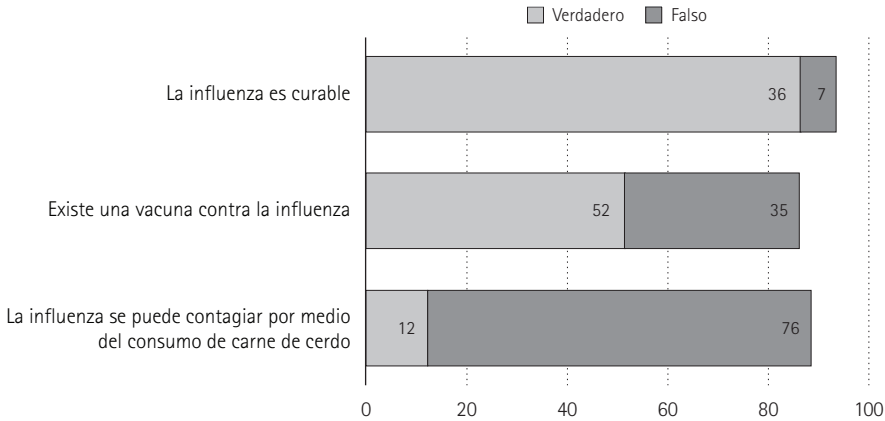
Fuente: encuesta nacional de Buendía & Laredo, S.C. (mayo de 2009).

Gráfica 7.7. Percepción de probabilidad de contagio de los encuestados o familiares.

en una espiral competitiva por el control del manejo de la crisis. Esta espiral se tradujo en medidas preventivas cada vez más draconianas, en especial en la capital del país.

Desde el principio, las autoridades federales tomaron acciones inmediatas: "el gobierno federal a mi cargo no dudará un momento en tomar todas las medidas necesarias para responder con eficacia y con oportunidad a esta epidemia respiratoria" (Felipe Calderón, *El Universal*, 2009a). El jefe de Gobierno, del opositor PRD, se sumó: "tenemos que hacer todo lo humanamente posible para frenar la propagación… sin paralizar la ciudad

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: encuesta nacional de Buendía & Laredo, S.C. (mayo de 2009).

Gráfica 7.8. Conocimiento de la enfermedad.
(porcentaje de personas que creen que...)

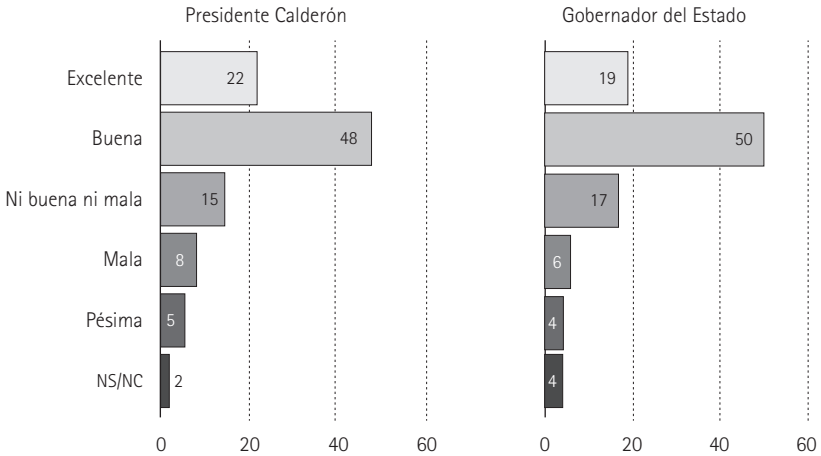
económicamente, podemos reducir al máximo posible sus actividades" (Marcelo Ebrard, *El Financiero*, 2009). El consenso se extendió hasta el PRI: "estamos ante una situación inédita, en la que es prioritario hacer todo lo posible para proteger la salud de la población, sin escatimar esfuerzo alguno" (Manlio Fabio Beltrones, *El Universal*, 2009b).[6]

Ante la crisis de influenza, la respuesta de las autoridades federales y estatales fue inmediata y contundente y la opinión pública así lo reconoció. En la encuesta aquí analizada, realizada pocos días después de lo más álgido de la crisis, 70% calificó el manejo de la crisis por parte del presidente Calderón como excelente o bueno. Un porcentaje similar (69%) expresó su aprobación a las acciones de sus gobernadores para detener y controlar la influenza (gráfica 7.9).

La naturaleza del tema, una acción en materia de salud y el consenso de la élite política nos permiten suponer que la opinión pública mexicana no se estructuró alrededor de los alineamientos partidistas. En el cuadro 7.4 se presentan los resultados de un modelo *logit* dicotómico que tiene

[6] Las voces críticas aparecieron una vez que lo peor de la crisis había pasado. En particular se dudó de cuán grave había sido la amenaza. Una postura extrema fue la de López Obrador: "El gobierno espurio de Felipe Calderón salió a alarmar a la gente a través de los medios de comunicación" (*La Jornada*, 2008b).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: encuesta nacional de Buendía & Laredo, S.C. (mayo de 2009).

Gráfica 7.9. Opinión sobre la actuación de las autoridades frente al brote de influenza A(H1N1).

como variable dependiente la obediencia a las recomendaciones emitidas por las autoridades.[7]

El análisis estadístico muestra que los mexicanos no utilizaron sus identidades partidistas al obedecer o desobedecer las recomendaciones de las autoridades. Dado el consenso existente, los antagonismos partidistas a nivel ciudadano no encontraron canales para manifestarse. Ninguna de las variables relacionada con la identidad partidista alcanza significación estadística. Pero, dado lo inédito de la influenza A(H1N1) y lo especializado de su conocimiento, ¿sobre qué bases se sustentó la opinión ciudadana?

El análisis muestra que la evaluación de las autoridades fue el heurístico utilizado por los mexicanos para formar su juicio en medio de la crisis. En última instancia, la crisis de la influenza fue un tema de credibilidad: ¿creemos o no creemos en lo que dicen las autoridades? Dado que 98% de los mexicanos no había tenido contacto directo con la enfermedad, la decisión de acatar las recomendaciones descansó en la satisfacción con su gestión. Quienes aprobaban el desempeño como presidente de Felipe Calderón tomaron más medidas preventivas que quienes estaban descontentos

[7] La variable toma un valor de cero cuando los individuos tomaron tres o menos medidas preventivas y un valor de 1 cuando se tomaron cuatro o más medidas preventivas.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 7.4. Determinantes de la adopción de medidas de prevención contra la influenza A(H1N1)

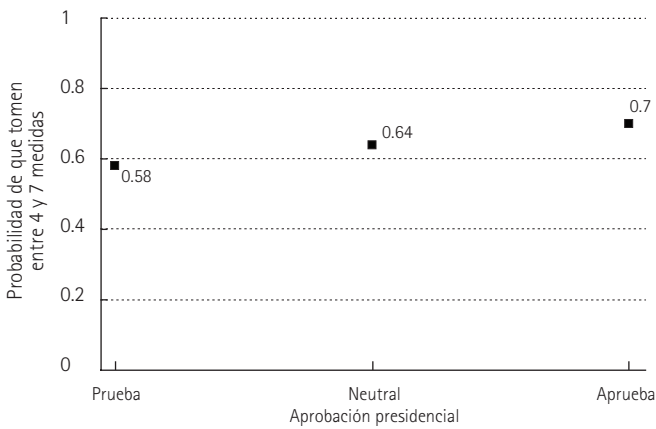
Variable	
Aprobación presidencial	0.278[c]
	[0.087]
Panista	–0.096
	[0.202]
Priista	–0.191
	[0.181]
Perredista	–0.087
	[0.257]
Rumbo	0.251[b]
	[0.106]
Probcont	0.298
	[0.075]
Conocimiento	0.128
	[0.093]
Sexo	0.450[b]
	[0.146]
Edad	0.007[a]
	[0.005]
Escolaridad	0.133[b]
	[0.057]
Constante	–1.88
	[0.440]
Observaciones	928
Pseudo R^2	0.05

[a] Estadísticamente significativo al 10 por ciento.
[b] Significativo al 5 por ciento.
[c] Significativo al 1 por ciento.
Fuente: modelo estadístico creado a partir de los datos de la encuesta nacional de Buendía & Laredo, S.C. (mayo de 2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

con su trabajo. Igualmente, quienes estaban satisfechos con el rumbo del gobierno de Calderón tomaron más medidas preventivas que quienes demandaban un cambio de rumbo. Lo anterior muestra la centralidad de la satisfacción con el desempeño gubernamental en la vida pública. Aun un tema despolitizado y de naturaleza médica se ve afectado por la política. Uno sólo puede imaginar cuán trágico puede ser el manejo de una crisis de salud cuando el descontento ciudadano hacia sus gobernantes es masivo y éstos carecen de credibilidad. Nadie los obedecería.

En el análisis también incluimos otra variable relevante para explicar la adopción de medidas preventivas por parte de los ciudadanos: su percepción de riesgo. Los resultados son los esperados y muestran una importante faceta de racionalidad en la toma de decisiones: quienes creyeron que tenían mayor probabilidad de contagiarse con la influenza A(H1N1) tomaron más medidas preventivas que quienes consideraron tener poca probabilidad de riesgo.[8]

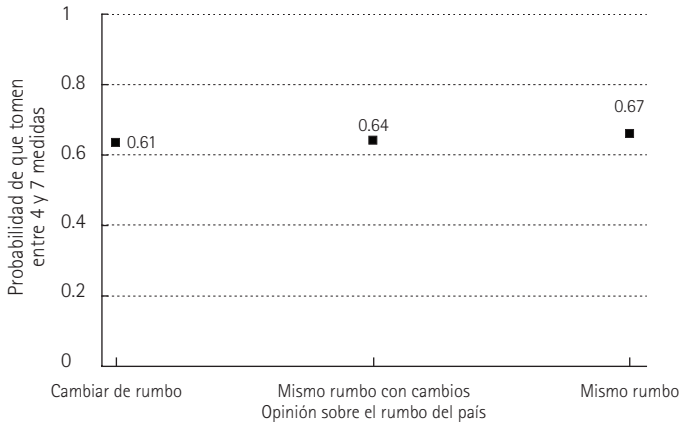


Fuente: modelo estadístico creado a partir de los datos de la encuesta nacional de Buendía & Laredo, S.C. (mayo de 2009).

Gráfica 7.10. Aprobación presidencial y adopción de medidas para prevenir la influenza.

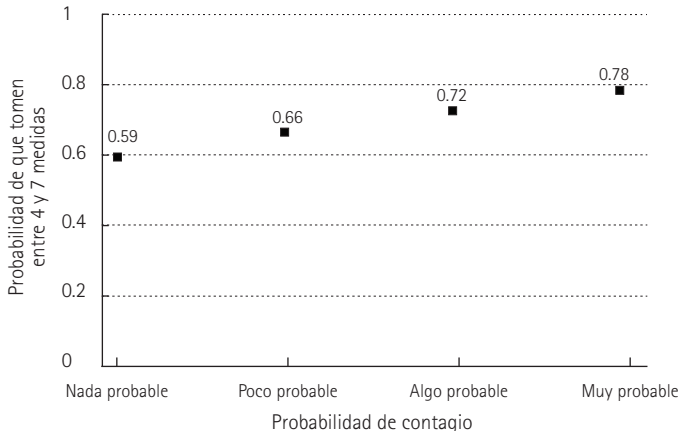
[8] Hay un hallazgo preocupante en los resultados del modelo estadístico: las personas más educadas toman más medidas preventivas que quienes sólo tienen estudios básicos. Ello quiere decir que, en una campaña de salud pública, no basta con informar a los ciudadanos. Las desigualdades educativas siguen afectando a los más vulnerables, aun en contextos de alta información. Este es un tema que requiere de mayor análisis y que trasciende los alcances de este texto.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: modelo estadístico creado a partir de los datos de la encuesta nacional de Buendía & Laredo, S.C. (mayo de 2009).

Gráfica 7.11. Rumbo y adopción de medidas para prevenir la influenza.



Fuente: modelo estadístico creado a partir de los datos de la encuesta nacional de Buendía & Laredo, S.C. (mayo de 2009).

Gráfica 7.12. Percepción sobre la probabilidad de contagio y adopción de medidas para prevenir la influenza.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

CONCLUSIONES

A pesar de la indiferencia ciudadana a un sinnúmero de asuntos públicos, las opiniones tienen patrones predecibles. En especial, la opinión pública mexicana se puede entender mediante el lente partidista y la evaluación de las autoridades. Estos son los dos principales determinantes de lo que piensan los ciudadanos en una gama amplia de temas. Son los faros que alumbran el camino de la opinión pública nacional. La población puede saber poco o nada de muchos temas, pero al final logra pronunciarse sobre ellos.

Se puede cuestionar la racionalidad de los heurísticos como método de toma de decisiones. A final de cuentas, ¿qué tiene que ver la aprobación presidencial con el uso del cubrebocas como medida preventiva contra la influenza? Más allá de qué nuestro análisis es descriptivo —y *no prescriptivo*—, la centralidad del trabajo presidencial en la vida cotidiana significa una oportunidad para la rendición de cuentas, incluso en forma extrema. Si la población usa la aprobación presidencial para formar su juicio en infinidad de asuntos, lo más probable es que estemos en una situación donde "todas las cosas buenas van juntas" y "todas las cosas malas también". En otras palabras, el uso de la aprobación como heurístico multiplica el capital político del presidente ya que buenos niveles de aprobación tendrán manifestaciones positivas en ámbitos inesperados, como el de salud pública. Para infortunio del titular del Ejecutivo, la misma lógica aplica cuando su popularidad está a la baja.

Quizá el aspecto más preocupante de la opinión pública, tanto mexicana como de otros países, es su dependencia de la actuación de las élites. Hemos visto que los mexicanos siguen las pistas de los partidos con los que simpatizan. Cuando la élite política está polarizada, como es el caso de México después de la elección del 2006, las pistas que siguen los ciudadanos pueden tener poca o nula relación con el tema específico que tienen enfrente. Para el PRD y sus partidos aliados, el debate sobre la reforma energética de 2008 es probable que tuviera más que ver con la elección de 2006 que con las virtudes y defectos de la iniciativa presidencial. Si las élites no debaten de manera racional, la opinión pública tampoco lo hará.

En última instancia, la calidad de la opinión pública depende de la calidad de la información que recibe. En esta materia, la responsabilidad rebasa a las élites partidistas y apunta directamente hacia los medios de comunicación, en especial la televisión y la radio. Cuando la cercanía entre la élite política y los medios es tal que muchos temas se dejan fuera de la

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

agenda o, todavía peor, cuando los medios ofrecen visiones parciales de la realidad y de la actuación gubernamental, la opinión pública se verá seriamente afectada. Poco importa que la opinión pública esté en contra de una medida gubernamental si los medios de comunicación no lo saben o no lo transmiten. En última instancia, el peso político de la opinión pública depende de los canales que tiene para manifestarse. En México el trecho por recorrer es todavía largo…

REFERENCIAS

Abdelal, R., *et al*., 2009. *Measuring Identity. A Guide for Social Scientists*. Nueva York, Cambridge University Press.

Althaus, S.L., 2003. *Collective Preferences in Democratic Politics. Opinion Surveys and the Will of the People*. Nueva York, Cambridge University Press.

Beltrán, U., 2009. Ideología y polarización en la elección de 2006, *Política y Gobierno*, volumen temático: *Elecciones en México*, pp. 82-106.

Carmines, E., y J. Kuklinski, 1990. Incentives, opportunities, and the logic of public opinion in American political representation, en J. Ferejohn y J. Kuklinsky (eds.), *Information and Democratic Processes.* Illinois, University of Illinois Press, pp. 240-268.

Converse, P., 1964. The nature of belief systems in mass publics, en D.E. Apter (ed.), *Ideology and Discontent*. Nueva York, Free Press, pp. 206-261.

Downs, A., 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York, Addison, Wesley and Longman.

El Financiero, 2009. 27 de abril.

El Universal, 2009a. 25 de abril.

El Universal, 2009b. 24 de abril.

ENCUP, 2008. *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. México, Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en <*http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=cuarta-encup-bd*>, consultada el 11 de enero de 2010.

Esmas.com., 2009. 15 de febrero.

Fernández, R., y D. Rodrik, 1991. Resistance to reform: Status quo bias in the presence of individual-specific uncertainty, *The American Economic Review* **81** (5): 1146-1155.

Glynn, C., *et al*., 2004. *Public Opinion*, 2ª ed. Colorado, Westview Press.

Green, D., B. Palmquist y E. Schickler, 2002. *Partisan Hearts and Minds. Political Parties and the Social Identities of Voters.* Connecticut, Yale University Press.

IFE, 2009. *Histórico de resultados electorales, estadísticas y resultados electorales*. México,

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Instituto Federal Electoral, en <*http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Historico_de_Resultados_Electorales/*>, consultado el 11 de enero de 2010.

INEGI, 2005. *Cuéntame, Población, Educación, Escolaridad*. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en <*http://cuentame.inegi.gob.mx/poblacion/escolaridad.aspx?tema=P*>, consultado el 11 de enero de 2010.

Ipsos-Bimsa, 2009. Bases de datos de Ipsos-Bimsa <*www.ipsos-bimsa.com.mx*>.

La Jornada, 2008a. 31 de marzo.

La Jornada, 2008b. 7 de mayo.

Lupia, A., 1994. Shortcuts *versus* encyclopedias: Information and voting behavior in California insurance reform elections, *The American Political Science Review* **88** (1): 63-76.

Moreno, A., 2003. *El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*. México, Fondo de Cultura Económica.

Quattrone, G., y A. Tversky, 1993. Contrasting rational and psychological analyses of political choice, en D.R. Kindler y T.R. Palfrey (eds.), *Experimental Foundations of Political Science*. Michigan, The University of Michigan Press, pp. 159-210.

Secretaría de Salud, 2009. Lineamientos de prevención y control en materia de influenza A(H1N1). México, Secretaría de Salud, en <*http://portal.salud.gob.mx/contenidos/noticias/influenza/lineamientos.html*>, consultado el 11 de enero de 2010.

Sniderman, P., R. Brody y P.E. Tetlock, 1991. *Reasoning and Choice, Explorations in Political Psychology*. Cambridge, Cambridge University Press.

Zaller, J., 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion.* Nueva York, Cambridge University Press.

Zaller, J., y B. Geddes, 1989. Sources of popular support for authoritarian regimes, *American Journal of Political Science* **33** (2): 319-347.

Zuckermann, L., 2008. *Excélsior*, 28 de enero.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

APÉNDICE
Variables empleadas en el análisis*

A] Modelo sobre la reforma energética

Encuesta nacional realizada en julio de 2008

Apoyo a la reforma energética

* Dígame por favor si usted está de acuerdo o en desacuerdo con la reforma energética.

Esta variable es ordinal con un rango de 1 a 5; toma el valor de 1 si el encuestado está muy de acuerdo con la reforma, 2 si está algo de acuerdo, 3 si no está de acuerdo ni en desacuerdo, 4 si está algo en desacuerdo y, por último, 5 si el entrevistado está muy en desacuerdo con la reforma.

Identificación partidista

* Independientemente del partido por el que usted piensa votar, ¿usted normalmente se considera panista, priista, perredista, o de otro partido? [Si menciona alguno, preguntar si muy o algo.]

Panista: variable dicotómica que vale 1 si el encuestado se considera muy o algo panista y 0 cuando no es así.
Priista: variable dicotómica que vale 1 si el encuestado se considera muy o algo priísta y 0 cuando no es así.
Perredista: variable dicotómica que vale 1 si el encuestado se considera muy o algo perredista y 0 cuando no es así.
Los independientes son la categoría de referencia.

Rumbo del gobierno

* Algunas personas dicen que se debe mantener el rumbo del gobierno de Felipe Calderón para consolidar los programas que se están realizando. Otros dicen que se debe cambiar el rumbo que lleva el actual gobierno porque hasta ahora no se ha avanzado mucho en la solución de los problemas más graves. ¿Cuál de las siguientes afirmaciones se acerca más a su manera de pensar?

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Esta variable es ordinal con un rango de 1 a 3; toma el valor de 1 cuando el encuestado opina que se debe cambiar de rumbo, 2 cuando cree que se debe seguir el mismo rumbo, cambiando algunas cosas, y 3 cuando considera que se debe seguir el mismo rumbo sin cambios.

Clase social

* En términos generales, ¿usted se considera una persona de clase alta, media o baja?
* ¿Clase media alta, o media baja?

Esta variable es ordinal con un rango de 1 a 4, toma el valor de 1 cuando el encuestado se considera de clase baja, 2 si cree que pertenece a la clase media baja, 3 si se autodefine como clase media media y, por último, 4 si se considera de clase media alta o alta.
Interés en la política

* Por lo general, cuando está conversando con algunas personas y éstas empiezan a hablar de política, ¿qué hace usted?

Esta variable es ordinal con valores del 1 al 4; toma el valor de 1 si el entrevistado deja de poner atención ante una conversación sobre política, 2 si usualmente escucha, pero nunca participa en la discusión, 3 si a veces da su opinión y, 4 si generalmente participa en la discusión y da su opinión.

Género

Esta variable es dicotómica y toma el valor de 0 cuando la persona encuestada es hombre y 1 cuando es mujer.

Edad

Es una variable continua que va de 18 a 94.

Escolaridad

Esta variable es ordinal con un rango de 1 a 5. La variable toma el valor de 1 cuando el entrevistado no cuenta con estudios, el valor de 2 cuando tiene edu-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cación primaria (completa o incompleta), 3 cuando tiene estudios de secundaria (completa o incompleta), 4 cuando cuenta con una carrera técnica o estudios de preparatoria, y 5 cuando tiene estudios universitarios o superiores.

B] Modelo sobre la influenza

Encuesta nacional efectuada en mayo de 2009

Medidas

* Desde que se dio a conocer la epidemia de influenza en nuestro país, usted ha realizado o no ha realizado cada una de las siguientes actividades: 1] Evitar ir a lugares concurridos; 2] evitar salir a la calle; 3] lavarse las manos con mayor frecuencia; 4] usar un cubrebocas; 5] evitar saludar de beso a amigos y familiares; 6] evitar comer en lugares públicos; 7] pedir a sus familiares que se queden en casa.

Es una variable dicotómica que toma el valor de 0 cuando la persona encuestada dijo que ha realizado entre 0 y 3 de las actividades relacionadas con la prevención de la influenza y toma el valor de 1 si ha tomado entre 4 y 7 medidas preventivas.

Aprobación presidencial

* En términos generales, ¿usted aprueba o reprueba el trabajo que está haciendo Felipe Calderón como Presidente de la República?

Las posibles respuestas son: “aprueba mucho”, “aprueba algo”, “ni aprueba ni reprueba”, “reprueba algo”, “reprueba mucho” y “no sabe o no contestó”.
A las personas cuyas respuestas fueron “ni aprueba ni reprueba” o “no sabe o no contestó” se les hizo una segunda pregunta:

* ¿Pero usted se inclina a tener una opinión favorable o desfavorable del trabajo de Felipe Calderón como Presidente de la República?

Las posibles respuestas son: “favorable”, “ni favorable ni desfavorable”, “desfavorable” y “no sabe o no contestó”.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La variable aprobación presidencial tiene tres valores y es de carácter ordinal. Toma el valor de 1 cuando la persona encuestada reprueba la labor del presidente (contestó reprueba algo o mucho en la primera pregunta, o desfavorable en la segunda), el valor de 2 cuando ni aprueba ni reprueba el trabajo del presidente (contestó ni aprueba ni reprueba en la primera pregunta o ni favorable ni desfavorable en la segunda) y el valor de 3 cuando aprueba su labor (contestó aprueba algo o mucho en la primera pregunta, o favorable en la segunda).

Identificación partidista

* Independientemente del partido por el que usted piensa votar, ¿usted normalmente se considera panista, priista, perredista, o de otro partido?

Panista: variable dicotómica que vale 1 si la persona encuestada se considera muy o algo panista y 0 cuando no es así.
Priista: variable dicotómica que vale 1 si la persona encuestada se considera muy o algo priista y 0 cuando no es así.
Perredista: variable dicotómica que vale 1 si la persona encuestada se considera muy o algo perredista y 0 cuando no es así.
Los independientes son la categoría de referencia.

Rumbo del gobierno

* Algunas personas dicen que se debe mantener el rumbo del gobierno de Felipe Calderón para consolidar los programas que se están realizando. Otros dicen que se debe cambiar el rumbo que lleva el actual gobierno porque hasta ahora no se ha avanzado mucho en la solución de los problemas más graves. ¿Cuál de las siguientes afirmaciones se acerca más a su manera de pensar?

Rumbo del gobierno es una variable ordinal con un rango de 1 a 3; toma el valor de 1 cuando la persona entrevistada opina que se debe cambiar de rumbo, 2 cuando cree que se debe seguir el mismo rumbo, cambiando algunas cosas y, 3 cuando considera que se debe seguir el mismo rumbo sin cambios.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Probabilidad de contagio

* Como usted sabe, desde hace varias semanas en México hay una epidemia de influenza A(H1N1), conocida como influencia porcina. En su opinión, ¿qué tan probable es que usted o alguien de su familia se contagie de este tipo de influenza?

Es una variable ordinal con un rango de 0 a 4. Toma el valor de 0 cuando la persona encuestada considera que es nada probable que se contagie de influenza A(H1N1), 1 cuando piensa que es poco probable, 2 cuando cree que es algo probable y, 3 cuando considera que es muy probable.

Conocimiento

Esta variable es un índice con un rango de 0 a 3, que otorga el máximo puntaje cuando el encuestado responde correctamente las siguientes tres preguntas:

* ¿La influenza es curable?
* ¿Existe una vacuna contra la influenza?
* ¿La influenza se puede contagiar por medio del consumo de carne de cerdo?

Género

Esta variable es dicotómica y toma el valor de 0 cuando la persona entrevistada es hombre y 1 cuando es mujer.

Edad

Es una variable continua que va de 18 a 86.

Escolaridad

Esta variable es ordinal con un rango de 1 a 5. La variable toma el valor de 1 cuando el entrevistado no cuenta con estudios, el valor de 2 cuando tiene educación primaria (completa o incompleta), 3 cuando tiene estudios de secundaria (completa o incompleta), 4 cuando cuenta con una carrera técnica o estudios de preparatoria y, 5 cuando tiene estudios universitarios o superiores.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

EL COLEGIO DE MÉXICO
70 AÑOS 1940-2010

8
EL ESCÁNDALO INTERMINABLE. APUNTES SOBRE EL SISTEMA DE OPINIÓN PÚBLICA

*Fernando Escalante Gonzalbo**

CONTENIDO

Introducción 332
Panorama 333
Intelectuales, medios y vida pública, 338
La nueva industria del espectáculo 345
Lo que puede esperarse 351
Referencias 353

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*fescalan@colmex.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

La vida pública en México, en el cambio de siglo, fue particularmente agitada. El país vivió entre sobresaltos, en un clima de amenazas y escándalos que parecían cada vez más graves, desde la elección de 1988 hasta la rebelión zapatista, el asesinato de Luis Donaldo Colosio, el encarcelamiento de Raúl Salinas de Gortari, la investigación de los gastos de campaña del año 2000, las protestas tras la elección de 2006. Sólo a título de ejemplo: en 2008, el que fuera secretario general del PAN, Manuel Espino, publicó un libro titulado *Señal de alerta* (2008); Porfirio Muñoz Ledo, como dirigente del Frente Amplio Progresista, publicó *La ruptura que viene: crónica de una transición catastrófica* (2008). Se entiende la necesidad de títulos llamativos, sobre todo en la literatura panfletaria, pero no deja de ser significativo que el tema básico sea el peligro, y no la esperanza, la libertad, el desarrollo o cualquier cosa semejante. El mensaje es indudable y repetido: vivimos amenazados, en un periodo turbulento. E inmersos además en una densa trama de corrupción.

Es lo primero que llama la atención. Lo segundo, la presencia de los intelectuales en el espacio público: intelectuales que firman desplegados y manifiestos, que figuran constantemente en la prensa, la radio, la televisión y que asumen una especie de "liderazgo moral". No es que antes no hubiera intelectuales o que no tuviesen un lugar en el espacio público —Vasconcelos, Reyes, Torres Bodet, Novo—, pero nunca habían tenido una presencia tan cotidiana, nunca una fama parecida.

Ambos rasgos forman parte de una nueva configuración del sistema de la opinión pública: más plural, más *politizado* y, sin duda, mucho más espectacular, en cualquier sentido que se le quiera dar a la palabra. Y que es consecuencia de la transición política del fin de siglo, pero, sobre todo, de la transformación de los medios —editoriales, prensa, radio, televisión—, integrados ya como industria del espectáculo. Me interesa ante todo ver los cambios en lo que llamo "el sistema de la opinión pública", en el entendido de que es eso: un sistema, estructurado, y me interesa ver en qué medios y en qué tono se desarrolla la discusión pública, quiénes le sirven de referente.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

PANORAMA

En los párrafos que siguen intento una síntesis, a grandes rasgos, de la evolución del sistema de opinión pública en los últimos 30 años; es inevitablemente un panorama incompleto y esquemático, pero creo que suficiente para mostrar el cambio que me interesa mostrar.

La tranquilidad era acaso el valor fundamental en el sistema de la opinión pública del régimen posrevolucionario. Nunca dejó de haber manifestaciones, protestas, incluso dentro del partido, ni dejó de haber críticas en la prensa, pero había un orden en ello, un arreglo de límites basado, en gran medida, en la complicidad, la autocensura, el soborno. El control de lo que podía circular en los medios dependía enteramente de su alcance: era mucho más estricto en radio y televisión, más laxo en la prensa, mucho más en las publicaciones académicas. Para decirlo con una fórmula simple: dominó hasta fines de los setenta, cada vez con más dificultades, una estrategia de *despolitización*, que consistía en hacer de la política un asunto básicamente aburrido.[1]

En la televisión y la radio prácticamente no había política, fuera de las declaraciones oficiales, la agenda del Presidente, algún programa de entrevistas, las notas —muy atemperadas— en los noticieros, alguna imprecisa ironía de los locutores, seguramente pagada, y poco más. Ningún programa de análisis ni mesa de debate, casi nada aparte del entretenimiento. Nada en la televisión, desde luego, donde el monopolio de Televisa lo hacía mucho más sencillo.

En la prensa escrita hubo siempre crítica, en general por parte de comentaristas de escaso peso académico o periodistas cuyas columnas servían sobre todo para un diálogo cifrado entre los notables del régimen. Había presiones, desde luego, pero no una censura ni explícita ni sistemática. No la había porque no hacía falta, porque los periódicos dependían básicamente del gobierno: para la compra de papel, en primer lugar, pero también para la contratación de publicidad o la venta de espacios noticiosos, incluso de los titulares; y después estaba el "sobresueldo" que recibían sistemáticamente, por parte de las autoridades, los reporteros que cubrían alguna fuente

[1] En 1976 ironizaba sobre ello Jorge Ibargüengoitia, en un artículo conocido: "Cada seis años, por estas fechas, siento la obligación de dejar los asuntos que me interesan para escribir un artículo sobre las elecciones, que es uno de los que más trabajo me cuestan. Puede comenzar así: 'el domingo son las elecciones, ¡qué emocionante!, ¿quién ganará?" (Ibargüengoitia, 1990: 115).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

oficial.[2] La excepción —conocida— en la actitud, en el tono de la crítica y en la calidad del periodismo fue el *Excélsior* de Julio Scherer, en los últimos años del presidente Díaz Ordaz (1964-1970) y el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976), con Miguel Ángel Granados Chapa, Miguel López Azuara, Daniel Cosío Villegas, Gastón García Cantú, Samuel del Villar, Vicente Leñero, Jorge Ibargüengoitia, Enrique Maza, Carlos Monsiváis. Y terminó, como se sabe, con un golpe de mano, orquestado desde el gobierno, para desbancar al director y sustituirlo por Regino Díaz Redondo.[3] Era el principio de la larga crisis del régimen posrevolucionario, puntuada por la aparición de periódicos más abiertamente críticos, como *Unomásuno*, después *El Financiero*, *La Jornada*, *Reforma* y, desde luego, la revista *Proceso*.

El espacio académico y, en particular, el mercado de libros era estrictamente minoritario y no representaba ningún problema, nada que preocupase al régimen, porque su incidencia política era mínima. Se podían publicar —y se publicaban— libros de crítica seria, como los de Pablo González Casanova, Daniel Cosío Villegas, Arnaldo Córdova, colecciones enteras de literatura marxista, como las que tuvieron Ediciones Era o Siglo XXI, sin censura, sin conflicto, sin consecuencias.[4] Los tirajes eran muy cortos y la venta, para los títulos de más éxito, no iba más allá de los 2 000 o 3 000 ejemplares al año.

En los años setenta comenzaron a circular revistas que buscaban un público más amplio, revistas de escritores y académicos, como *Plural*, después *Vuelta*, *Nexos*; ya no eran para el círculo restringido de los universitarios, pero tampoco para el gran público (el que podía leer la prensa deportiva, digamos). Es decir, no eran espacios para saltar a la fama, pero empezaban a tener

[2] "Es una prensa libre —decía Cosío Villegas en 1954— que no usa de su libertad. Defiende hasta la exasperación ciertas actitudes, pero carece de un criterio para juzgar hechos elementales… La prensa sabe que no puede de verdad oponerse al gobierno porque éste tiene mil modos de sujetarla y aun de destruirla… La situación de hecho es, sin embargo, que en México ha existido libertad de imprenta, y que en los últimos veinticinco años no se ha dado el caso de que desaparezca un periódico por una acción oficial violenta." La explicación de esa falta de espíritu crítico le parecía evidente: "el periódico moderno es una industria, es un negocio y, al menos en México, el gremio de los negociantes ha dado muy pocos héroes dispuestos a luchar y morir por una causa levantada" (Cosío Villegas, 1966a: 328, 333, 335).

[3] La historia ha sido contada muchas veces; la más conocida es la versión novelada de Vicente Leñero (1978).

[4] Anotemos que algunos libros estaban dirigidos a un público más amplio: libros más cercanos a la coyuntura, de crítica más directa, como los de Daniel Cosío Villegas (1974; 1975).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

relevancia para la vida pública; eran, en algún sentido, un puente entre el trabajo académico y la discusión pública, que evitaba las formas más groseras del soborno, típicas de la prensa diaria.

La transición en este terreno comenzó en la segunda mitad de los años ochenta: académicos e intelectuales comenzaron a tener alguna presencia en televisión, aunque fuese sobre todo para presentar reportajes, y comenzaron también a publicar en la prensa diaria con regularidad. Aumentó, además, exponencialmente el apoyo público —mediante publicidad, sobre todo— para las revistas más exigentes.[5] La despolitización no era ya la mejor estrategia. Al contrario: los intelectuales, organizados en foros reconocibles, ofrecían un espacio de interlocución que el régimen necesitaba imperiosamente, y más cuando comenzaron a ponerse en práctica las políticas de ajuste estructural con Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Y cuando fue necesario reformar la estructura jurídica del régimen revolucionario y sus aditamentos retóricos.[6]

En ese momento era necesaria alguna politización, era útil la pluralidad en los medios como sucedáneo de la pluralidad que todavía no llegaba al Congreso y era necesario para el proyecto de modernización aprovechar algo del ánimo antipriista, aprovechar las críticas contra el régimen posrevolucionario.[7]

[5] Sólo como curiosidad: en el primer número de la revista *Vuelta*, diciembre de 1976, había nueve páginas de publicidad, tres de ellas de instituciones públicas (UNAM, FCE, IMSS); en el número de noviembre de 1994, el último publicado durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, había 20 páginas de publicidad, 12 de ellas de instituciones públicas, incluyendo sendas gacetillas de dos páginas del gobierno del estado de Querétaro y del IMSS. La tendencia se mantiene, por cierto; otra vez, a título de ejemplo, el número correspondiente al XXV aniversario de *Nexos*, noviembre de 2003, incluye 34 páginas de publicidad, de ellas 28 son de instituciones públicas (desde Pemex y el IPN, hasta el gobierno del estado de Colima).

[6] Los testimonios de periodistas son, en general, coincidentes: al gobierno le preocupaban sobre todo la radio y la televisión; las presiones sobre la prensa escrita eran más esporádicas, con frecuencia llamadas telefónicas de la oficina de comunicación de la Presidencia o de algún secretario de Estado, y sólo muy rara vez alguna amenaza directa, violenta. Y el orden comenzó a cambiar rápidamente durante el sexenio de Carlos Salinas (Cruz, 2008).

[7] Según Haber *et al.* (2008), el cambio de los noventa en el contenido e inclinación crítica de los medios obedeció a que "una ciudadanía crecientemente movilizada" hacía mucho más difícil para el gobierno "censurar" a los medios o "intimidar a los periodistas disidentes" (Haber *et al.*, 2008: 146). La interpretación no es infrecuente, pero creo que exagera tanto la militancia ciudadana como la resistencia gubernamental, aunque haya habido ambas cosas (como indicador: el régimen de la publicidad oficial no varió ni en la prensa ni en la televisión).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

A partir de entonces el sistema de la opinión pública se hace intensamente político: en los periódicos ganan importancia las páginas de opinión, donde empiezan a figurar regularmente los intelectuales más reconocidos, en la radio aparecen largos programas de noticias cada vez más incisivos, se multiplican también en la televisión los programas de análisis y discusión de asuntos políticos (llega a haber en la televisión abierta dos y tres programas todos los días: algunos con entrevistas, reportajes, otros tan solo con mesas de debate). Y los temas que son motivo de escándalo se suceden, uno tras otro. En un primer momento, los grandes sucesos: el asesinato del cardenal de Guadalajara, Posadas Ocampo, la aparición del EZLN, los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu; el gran tema —casi único— es la *transición democrática*, cuya discusión se apoya en un impreciso, pero amplísimo consenso "antipriista".

Del año 2000 en adelante cambia el tono, se hace mucho más agresivo y se impone una creciente, áspera polarización: las videograbaciones de Carlos Ahumada, el proceso de desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la elección de 2006, el bloqueo del Paseo de la Reforma en la capital, la toma de posesión del presidente Calderón, la discusión de la reforma petrolera y una miríada de pequeños episodios, acusaciones triviales, todo es motivo de polémica; es en parte consecuencia de la estrategia de Andrés Manuel López Obrador, sin duda, pero también del casi inmediato *desencanto democrático*, la desaparición del consenso antipriista y lo que se puede llamar el malestar en la globalización.[8]

Dicho en breve, el sistema de opinión pública de los primeros años del nuevo siglo parece por entero distinto al de los años sesenta y setenta; es más plural, sin duda, más político y, sobre todo, mucho más agitado. Ahora bien, contrasta mucho esa agitación —que llega al conjunto de la vida pública e incluye manifestaciones callejeras, forcejeos en el Congreso, discursos de lenguaje áspero y beligerante— con la relativa estabilidad institucional de los primeros dos gobiernos del PAN. Los cambios importantes para la estructura del régimen se produjeron a fines de los años ochenta y principios de los noventa: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la creación del Instituto Federal Electoral y de las Comisiones de Derechos Humanos, la autonomía del Banco de México, la reforma del ar-

[8] Una crónica puntual, detallada, de la polarización provocada por el *obradorismo* y sus enemigos se encuentra en Lajous (2006).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tículo 27 constitucional. No ha habido nada equiparable en los primeros ocho años del siglo XXI. Acaso lo más importante haya sido la reforma de la legislación electoral de 2007, con respecto a la cual hubo un notable, masivo acuerdo de la clase política.

Llama la atención también que en las agrias polémicas haya sobre todo *opinión* y, comparativamente, muy poca información. Quienes opinan no son en general expertos; opinan a partir de lo que puede leerse en los periódicos y los periódicos ofrecen poco más que la información oficial, declaraciones de políticos y reportes de agencias: no hay crónicas en la prensa, no hay casi reportajes de investigación y los que hay —pienso en la revista *Proceso*, por ejemplo— están tan cargados de opinión que cuesta trabajo darles crédito.[9] Seguramente por eso hay en el público, en los redactores de medios y en los periodistas e intelectuales que opinan una auténtica avidez por las encuestas, porque permiten poner números a las cosas y ofrecen un aspecto más o menos científico; no es más que eso, la ilusión de que se sabe o se entiende algo, porque se puede poner junto a la opinión un porcentaje.

En oposición al clima de tranquilidad que domina hasta la década de los ochenta, hay un ambiente en el que privan el escándalo y la crispación. Cambia también el sistema de la censura; la más directa en medios impresos, la que depende de la contratación de espacios de publicidad, se modifica enteramente: difícil, puntual, cuando se trataba de la publicidad de instituciones públicas —sólo una vez explícita, en el "no pago para que me peguen" de José López Portillo, que se recuerda como gesto ignominioso— es mucho más franca y directa cuando la ejercen los empresarios, Carlos Slim o Ricardo Salinas Pliego, por poner dos ejemplos obvios. Otro tanto sucede con los medios electrónicos, en los que la amenaza de retirar publicidad por parte de empresarios o grupos empresariales se ha convertido en

[9] Un ejemplo, tomado literalmente al azar: la edición de *El Universal* del 3 de noviembre de 2008. En la sección de noticias nacionales hay lo siguiente: un escándalo por los privilegios que pueden comprarse en penales mexicanos —la fuente original es una declaración de la CNDH, el resto de la información son declaraciones del Gobierno del Distrito Federal y de la presidencia del PAN—; un pequeño escándalo por los muebles de la oficina del ex presidente Vicente Fox, las fuentes son la Presidencia de la República; declaraciones del senador Ricardo Monreal (PRD) y de la dirección del PAN; sobre la protección de jueces amenazados por el narco, la información es de la PGR; sobre el nuevo presupuesto de egresos, son declaraciones de la SHCP y del Congreso; sobre un próximo congreso mundial católico en México, la información es de la oficina de prensa del Vaticano.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

un recurso normal, explícito y abierto; la estructura casi monopólica tanto de la radio como de la televisión facilita las cosas.[10]

El clima de escándalo tiene consecuencias. La opinión se concentra en unos cuantos temas que adquieren gran visibilidad, en detrimento de otros, por supuesto: son temas que se imponen no por su importancia intrínseca, sino por su calidad "mediática" —la discusión del presupuesto federal o la regulación concreta para otorgar subsidios agrícolas pueden ser mucho más importantes que el uso que haga el ex presidente Fox de los vehículos del Estado Mayor presidencial, pero es más fácil convertir lo último en noticia.

Además, el escándalo es la materia prima de la antipolítica. En el escándalo la vida pública se simplifica hasta la caricatura, las posturas se polarizan y se explican en términos rígida y casi exclusivamente morales, que excluyen los matices, es decir, excluyen cualquier consideración realista de la política. Y más, un escándalo sustituye a otro como centro de atención, pero todos se suman para dar una borrosa imagen de corrupción generalizada.

Intelectuales, medios y vida pública

El segundo rasgo que llama la atención del sistema de opinión pública en México, a principios del nuevo siglo, es el lugar que ocupan los intelectuales.

Los antecedentes, en trazo muy grueso. No es una novedad que los hombres de letras (novelistas, pensadores, periodistas) tienen un lugar en la vida política en México; sin ir más lejos, a lo largo del siglo XIX con dificultad se encuentra a algún escritor notable que no haya sido diputado, secretario de Estado o, por lo menos, diplomático: desde José María Luis Mora, Lucas Alamán y Lorenzo de Zavala, hasta Francisco Zarco, Ignacio Manuel Altamirano, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, Manuel Payno o Victoriano Salado Álvarez, pasando por Mariano Otero o Juan Bautista Morales. Esto tiene su explicación. En un país prácticamente analfabeta gobernaban con relativa frecuencia militares o caudillos —Iturbide, Santa Anna, Juan Álvarez—, pero siempre eran necesarios los hombres de letras, una

[10] En la televisión hay sólo un pequeño margen fuera del control de Televisa y TV Azteca. En la radio la situación es similar: juntos, Grupos Radio Centro, ACIR y Grupo Latino de Radio (Televisa) concentran 59% de la audiencia; si se suman Núcleo Radio Mil y Grupo Fórmula, llegan a 79% (Vidal, 2008: 109).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

élite minúscula, para redactar las leyes o gestionar las secretarías de Estado o para representar al país en el exterior. También ellos dirigían y redactaban los periódicos, que eran un recurso fundamental de la vida pública.

En el siglo XX, el régimen revolucionario les asignó una función casi decorativa; servían en especial para dar prestigio a los gobiernos, para acreditar su interés por la cultura y dar una buena imagen en el exterior. Algunos llegaron a ocupar la Secretaría de Educación Pública —José Vasconcelos, Jaime Torres Bodet, Agustín Yáñez— y muchos más tuvieron su lugar en la diplomacia —Alfonso Reyes, José Gorostiza, Rosario Castellanos, Rodolfo Usigli, Daniel Cosío Villegas, Octavio Paz, Carlos Fuentes. Una buena parte, si no la mayoría, se mantuvo al margen de la política, con puestos en la Universidad Nacional Autónoma de México o en el Instituto de Bellas Artes, ocasionales colaboraciones con la prensa periódica, pero sin llegar a ser nunca figuras de influencia pública —Xavier Villaurrutia, Jorge Cuesta, Julio Torri, Juan Rulfo, Jorge Ibargüengoitia, Elena Garro, José Revueltas, Edmundo O'Gormann, Emilio Uranga, Luis González y González, Salvador Elizondo.[11] En los años setenta, Ricardo Garibay y Juan José Arreola tuvieron sendos programas de televisión, dedicados sobre todo al comentario de libros, programas, en ambos casos, estrictamente minoritarios; personajes, ambos, que el público identificaba ante todo por su extravagancia.

De nuevo, en este terreno, el cambio se anuncia en la segunda mitad de los años setenta y se completa durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). El presidente Luis Echeverría, en parte para restañar la herida de 1968, para cooptar a algunos críticos, en parte para dar nueva vitalidad a la retórica de la Revolución mexicana, decidió aumentar considerablemente los subsidios a la universidad y a la creación cultural, con resultados más bien ambiguos.[12] Las universidades, con nuevos recursos,

[11] Lo explicaba en un ensayo conocido Daniel Cosío Villegas, en 1965, a partir de la idea de que en México la vida pública es privada: "La política no se hace en la plaza pública, el parlamento o la prensa, en debates o polémicas sonados, sino en la conversación directa, a medias palabras, entre el aspirante y el detentador del poder. No es, pues, una actividad pública, sino un cuchicheo confidencial." Es decir, no tiene un lugar para los intelectuales; aunque añade un matiz: "puede asegurarse que si el intelectual mexicano no hace, en realidad, política, se debe en gran medida a él. No ha demostrado tener muchas ideas originales sobre los problemas del país, y menos todavía que las que tiene son verdaderas convicciones, que está dispuesto a defender e imponer, o sacrificarse por ellas en último extremo" (Cosío Villegas, 1966b: 160, 167).

[12] "Hay estadísticas para documentar que en el sexenio de Luis Echeverría, la cultura mexicana se volvió millonaria. ¿Cómo sucedió? Por un truco muy viejo: sofocar las

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

reforzaron su estructura burocrática y, junto con ella, las prácticas clientelistas.[13] Por otra parte, en pocos años se multiplicaron los espacios críticos; diarios como el *Unomásuno*, después *La Jornada* y *Reforma*; revistas políticas como *Proceso* y, de ambiciones más intelectuales, como *Cuadernos Políticos*, *Plural*, *Vuelta, Nexos*. Ahora bien, casi ninguna de esas publicaciones podría ser rentable, ni siquiera sobrevivir sin la publicidad oficial. Y el régimen subsidió a sus críticos, en ocasiones a regañadientes, pero cada vez con más convicción.

A mediados de los años noventa cambió radicalmente el campo cultural y, en particular, el de la opinión política. Algunos intelectuales se convirtieron en celebridades, comenzaron a aparecer sistemáticamente en la televisión y empezaron a ser conocidos (e influyentes) mucho más por su imagen que por su obra, más por su presencia en los medios masivos que por sus libros, que seguían teniendo un público muy exiguo.[14] Octavio Paz había recibido el Premio Nobel en 1990, la revista *Nexos* tenía su propio programa de televisión; era un tiempo de consagración de los hombres de letras y al régimen le hacían falta como interlocutores.

A falta de una oposición suficiente en las cámaras, se llenó el vacío con la sociedad civil y, en concreto, con los intelectuales como portavoces de ella: fueron intelectuales —en particular los que tenían presencia en los medios masivos— los que formaron los consejos originales del Instituto Federal Electoral o de la Comisión de Derechos Humanos, es decir, los espacios en los que el régimen necesitaba exhibir su voluntad de transparencia y renovación. Servían para eso porque tenían, como intelectuales, un

---

protestas con generosidad y concesiones… El delirio llegó al extremo de que muchos jóvenes idealistas creyeron que el sistema les daba becas, puestos, viajes, ayudantes y presupuestos, para acabar con el sistema" (Zaid, 1999: 257).

[13] En los términos de Roger Bartra, las universidades se convirtieron en "enormes conglomerados de fuerza burocrática y política", espacios "politizados, estatizados y burocratizados [donde reinaban] el subsidio, el salario, el currículum, los viáticos, los títulos y las oficinas: un universo completamente extraño y adverso a la creación intelectual libre e independiente" (Bartra, 1993: 45, 47).

[14] ¿Qué tan exiguo? Bien, el porcentaje de lectores habituales en México, es decir, de quienes leen al menos 15 o 20 libros al año, es de 2%; una tercera parte de los lectores dice que prefiere los libros de autoayuda o "espiritualidad"; el tiraje normal de un libro académico es de 1 500 o 2 000 ejemplares; novelas para el gran público pueden tener tirajes de 10 000 ejemplares (CNCA, 2006). En comparación, un programa de debate en la televisión, que pasa a última hora de la noche, llega a tener un índice de audiencia de dos puntos; es muy poco, pero implica cerca de dos millones de televidentes.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

aura sacerdotal; se les suponía no sólo una superior inteligencia sino un desprendimiento que les permitía oficiar colectivamente como "conciencia moral" de la sociedad.[15] Y servían para eso también porque el público los identificaba con facilidad, sabía sus nombres, reconocía sus caras. No sobra decir que parte de su autoridad moral dependía del hecho de no tener militancia ni simpatía explícita por ningún partido político y su consagración en la vida pública con esa misión, digamos, higiénica, era indicio y agente de la deriva general hacia la "antipolítica".

Adquirieron, a partir de entonces, una nueva visibilidad y un prestigio sin precedentes. Adoptaron una función representativa, fuera de las instituciones (Lomnitz, 2001a: 208).

Fueron tiempos de desplegados, manifiestos, cartas colectivas, pero, en especial, fueron tiempos de mucha televisión. Fue ahí, en los programas de opinión, donde comenzaron a proliferar en los años noventa, donde se produjo la fama de los intelectuales: en la práctica, su autoridad moral resultaba de que la gente los reconocía, los había visto hablar, tenía con ellos la familiaridad fantasmal que inspira la televisión. Y por eso sucedió que empezasen a *contar como* intelectuales no sólo los novelistas, profesores universitarios, escritores, sino también periodistas, locutores, presentadores de noticieros, actores, cantantes e incluso deportistas; se formó poco a poco un conglomerado de perfiles muy difusos, un conjunto de "celebridades" que ocupaba el lugar de los intelectuales (y que en esa calidad podía también —por qué no— escribir en la prensa, publicar libros y firmar manifiestos).

Algo de lo más característico de estos nuevos "intelectuales mediáticos" es que en sus intervenciones públicas no se dirigen a la sociedad civil, para conmoverla o persuadirla, sino que hablan en su nombre. Por una serie de asociaciones metonímicas, terminan siendo ellos la "sociedad civil".

Tres momentos bastan para explicar, gráficamente, su evolución: en 1994, junto con algunos políticos, varios de los intelectuales más conocidos forman el Grupo San Ángel, como una "iniciativa ciudadana" para promover la conciliación, la transparencia y la democracia, y evitar el inminente "choque de trenes" que resultaría de la elección presidencial; junto a Carlos Fuentes, Enrique Krauze, Elena Poniatowska, Guadalupe Loaeza y

[15] Entre nosotros, dice Adolfo Castañón, en el intelectual se confunden las figuras del misionero, el maestro y el agitador, y en eso consiste su prestigio. En eso y en la televisión (Castañón, 2006).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Federico Reyes Heroles, estaban Ricardo García Sáinz, José Agustín Ortiz Pinchetti, Jorge Castañeda y Adolfo Aguilar Zínser; más de cincuenta personalidades, puestas a crear un espacio de diálogo civilizado y a exigir a los partidos transparencia, juego limpio. Es un grupo de notables (el nombre, a partir del lugar de su primera reunión, es elocuente) que en nombre de la nación pedía a los partidos que se moderasen, que actuasen con responsabilidad. Ya se sabe, no hubo choque de trenes, pero la ocasión sirvió para exhibir ostensiblemente la autoridad moral de los intelectuales, en su papel de sociedad civil.

En 2005 las tornas han cambiado. Otra "iniciativa ciudadana" reúne a los intelectuales más mediáticos para hacer público el Acuerdo Nacional para la Unidad, el Estado de Derecho, el Desarrollo, la Inversión y el Empleo (Acuerdo de Chapultepec, 2005). El conjunto de celebridades que acude es ya mucho más mezclado; están, desde luego, Enrique Krauze, Héctor Aguilar Camín, Rolando Cordera, Ángeles Mastretta, etcétera, pero junto con ellos futbolistas, como Hugo Sánchez, cantantes de música popular, y hasta el arzobispo de la ciudad de México, Norberto Rivera. También importa en este caso la plataforma: el castillo de Chapultepec, e importa que la iniciativa haya sido en su origen de los principales grupos empresariales del país, encabezados personalmente por Carlos Slim, Emilio Azcárraga, Ricardo Salinas Pliego. Hay más: el acuerdo se propone "convocar a todos los sectores de la sociedad, a los servidores públicos y a los políticos, en torno a puntos de consenso", que resultan ser los de la agenda política del empresariado. Y los abajofirmantes del castillo de Chapultepec conminan a los candidatos presidenciales a que lo suscriban.

Vale la pena reparar en los detalles. Los intelectuales ya no se reúnen por iniciativa propia, sino convocados por los empresarios. Mezclada en el grupo de Chapultepec, acude gente famosa (y por eso, se supone, representativa), en su calidad de "celebridades". Son acaso más famosas que nunca, pero son también menos intelectuales que nunca en ese momento, casi apéndices o adornos de la sociedad del espectáculo.[16]

Otro momento más: el conflicto poselectoral de 2006. Intervienen los intelectuales, de nuevo, como conciencia moral. Pero no tienen ya una sola

[16] Uso deliberadamente la expresión de Guy Debord (1996). La exhibición del castillo de Chapultepec es ajena a la tradición de intervenciones públicas de los intelectuales, del *affaire* Dreyfuss en adelante; en realidad, aparte de su contenido político, como recurso de un grupo de presión, manifiesta no otra cosa sino el absoluto predominio de la televisión en la vida pública.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

voz; los hay que firman desplegados para pedir que se respete el procedimiento institucional de recuento, impugnación y sanción del proceso; los hay que denuncian un fraude masivo y exigen el recuento "voto por voto". Siguen meses de intercambios ásperos en la prensa, en la televisión; queda muy mal parada, después de todo, la autoridad moral de unos y otros, porque sus intervenciones no pueden separarse de la política partidista.

A pesar del deterioro de su imagen, como conjunto, siguen siendo influyentes, siguen teniendo presencia masiva en los medios. Vale la pena reparar en algunos detalles. En la superficie, su función representativa se asemeja a la que ejercían los "intelectuales públicos" durante el siglo XX: se ejerce en forma colectiva, mediante actos públicos, desplegados y manifiestos, y en general con un argumento moral; sin embargo, la fama que les permite ese ejercicio es básicamente televisiva y carece de contenido intelectual, no se deriva —digámoslo así— de la influencia de su obra sobre el público y eso hace que en su número pueda incluirse a figuras muy dispares, de distintos oficios. Por otra parte, su presencia constante en el espacio público contribuye en poco a esclarecer los problemas.

Sin duda, las ambigüedades son inevitables. Su función representativa —como notables, celebridades, gente famosa— es un recurso de sustitución; su credibilidad, su influencia, el espacio que ocupan dependen en gran medida del descrédito de la clase política. La nueva vida pública de los intelectuales es, en un primer momento, un sustituto de la crítica, la oposición que no hay en las cámaras, pero se acredita sobre todo porque no es partidista; es decir, que desde un principio se apoya en la inercia antipolítica de los últimos tiempos del régimen revolucionario y la favorece, también. Digámoslo así: los intelectuales, como portavoces de la nación o como sociedad civil, tienen la autoridad que les falta a los políticos, de cualquier partido que sean.

Por otro lado, su fama es sobre todo televisiva y su actividad pública está cada vez más distante de la vida académica,[17] lo que no es trivial. Al mismo tiempo que se formaba ese nuevo espacio de interlocución del régimen con los intelectuales se iniciaba una reorientación del sistema de educación superior del país, que ha tenido como consecuencia —entre otras— una relativa desconexión entre la vida académica y la vida pública. Mediante los

[17] "Muchos intelectuales han escogido la muerte mercantil para escapar de la moralina iluminista y de la angustia por alcanzar la inmortalidad, para renacer en una nueva existencia coronada por el éxito perecedero de las grandes ventas y de los multimillonarios públicos de la televisión" (Bartra, 1999: 45).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sistemas de estímulos a la investigación, como complemento salarial y, en particular, el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), creado en 1984, se ha inducido la orientación del sistema de educación superior y la investigación hacia los *circuitos internacionales*; se ha procurado, con buen éxito, que el trabajo académico serio se dirija a las revistas y comunidades académicas de Estados Unidos.[18]

Se trataba de compensar la pérdida de valor adquisitivo de los salarios de los académicos, compensar —y justificar— la disminución de la inversión en educación superior. Entre sus consecuencias, una obvia: los académicos que tienen que ganarse o conservar su posición en el SNI no tienen mucho tiempo para invertirlo en ensayos o textos dirigidos al gran público, en revistas de divulgación, que no representan nada para su evaluación. Por otra parte, como académicos, son, en general, poco conocidos del público, no tienen ni remotamente el mismo atractivo que los intelectuales mediáticos.

Desde luego, hay académicos que mantienen alguna presencia en el espacio público, pero hay una distinción muy nítida entre los investigadores, que forman una comunidad cada vez más cerrada y profesional, cosmopolita, y los intelectuales de un *star system* que depende, sobre todo, de la televisión nacional. Y eso da una estructura al espacio público, donde domina sin duda la opinión más o menos informada de los intelectuales mediáticos y la discusión académica tiene un lugar marginal.

En los medios masivos —prensa, radio, televisión— se da también un lugar preferente a ese *star system*. Es por esos nombres por los que compi-

[18] La coincidencia obliga a pensar en una decisión, digamos, estratégica: subsidiar los espacios de expresión de los intelectuales al mismo tiempo que se reduce la inversión en educación superior y se complementa el ingreso de los académicos en un sistema que requiere básicamente que se incorporen a la "academia internacional", en un sistema que afecta a la docencia, lo mismo que a las publicaciones: "Las presiones externas, el SNI, pongamos por caso, con sus premios, incentivos y castigos, ha sido un factor importante en el aumento de la cantidad en la investigación. No creo que haya sido igual de importante en lo que se refiere a la calidad. Nos ha llevado un poco a la máxima de *publish or perish* de la universidad norteamericana y ha tenido efectos desastrosos en la calidad de la enseñanza. Son pocos los profesores-investigadores que aceptan una clase, sobre todo un curso introductorio, general, básico, de buena gana. Es, se considera no sin razón, tiempo que se resta a la investigación, base y origen de cualquier promoción y premio. El curso aparece como algo secundario, como un engorro, cuando es, como todos sabemos, la única manera de crear un vivero de investigadores" (Segovia, 1996: 553; véase también Lomnitz, 2001b: 219).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ten los periódicos o las cadenas de televisión. La figura dominante en la prensa es la del analista —opinador o como se le llame— y en la televisión o la radio es la del locutor, es decir, el personaje más fácil de reconocer, el que establece un contacto personal con su auditorio. De modo que vienen a quedar en los escalones más bajos del oficio los reporteros, los que obtienen y organizan la información. Y el resultado es que en la prensa mexicana del cambio de siglo prácticamente no hay reportajes, periodismo de investigación, ni noticias bien fundadas ni información seria, investigada a fondo. Tampoco análisis de especialistas en casi ningún asunto.[19]

El resultado final es un sistema de opinión pública en el que dominan las firmas, sin información seria, nueva, porque no la hay en la prensa, sin un conocimiento bien fundado de los problemas.[20] Es decir, un sistema en el que lo más asequible es el escándalo, recurrir a los temas que pueden reducirse a una oposición simple, de sí o no, e importa sobre todo quiénes firman a favor y quiénes en contra.

LA NUEVA INDUSTRIA DEL ESPECTÁCULO

La transición es muy visible y en sus rasgos generales no admite mucha discusión. El sistema de opinión de principios del siglo XXI en México es mucho más plural y más político de lo que era 30 años atrás y manifiesta una notable predilección por los escándalos; tienen en él una presencia mucho mayor los *intelectuales* o quienes ocupan el lugar de los intelectuales, que son más famosos y reconocidos que nunca. Es un sistema en el que

[19] Sin duda, hay excepciones, pero son eso, excepciones. En general, la gente reconoce y aprecia en la radio, por ejemplo, las voces de José Gutiérrez Vivó o Carmen Aristegui, en televisión reconoce a Joaquín López Dóriga, Antonio Alatorre, en la prensa los nombres de quienes firman columnas y artículos de opinión. Los reporteros, en cambio, son casi anónimos y suelen limitarse a cubrir una fuente, recogiendo declaraciones oficiales, buscando entrevistas apresuradas o glosando documentos publicados.

[20] Un ejemplo obvio, para aclarar. El crimen organizado y, en particular, el narcotráfico, es uno de los temas más presentes en la primera década del nuevo siglo. Hay especialistas, académicos, que conocen bien el campo: Luis Astorga, Celia Toro, Mónica Serrano y bastantes más, activos en los circuitos académicos internacionales. En la prensa en México hay algunos reportajes interesantes, de Ricardo Ravelo, por ejemplo, o de Jorge Fernández Menéndez, pero la inmensa mayoría de la opinión, de quienes firman en la prensa u opinan en televisión es por fuerza improvisada, aproximativa, desconectada de la reflexión académica (que existe, pero está en otra parte).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

predomina, hasta el exceso, la opinión y escasea, hasta extremos sorprendentes, la información.

En un sentido, es indudable que ese cambio forma parte del tortuoso proceso de democratización de la vida política mexicana del fin de siglo. Pero no sobra anotar que la mutación comenzó mucho antes —es visible ya, en los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas— y que, en aspectos muy básicos, la misma configuración aparece en otras partes; es decir, no es un fenómeno exclusivamente mexicano.

Aclaremos. Acaso sea inevitable que el campo cultural se estructure siempre a partir de un conjunto central, más o menos reducido, de grandes nombres. Y acaso también lo sea que algunos de los mejores, los que más aprecia la posteridad, no tengan casi ningún reconocimiento en vida. La novedad estriba en el alcance de la fama de esas figuras centrales, en el hecho de que sean reconocidos —y honradamente admirados— por millones que nunca abrirían un libro suyo; es decir, la novedad está, para empezar, en la televisión. También en el hecho de que, a partir de esa fama millonaria, se conviertan en voces autorizadas para opinar sobre casi cualquier tema; un novelista o un poeta no tienen por qué saber de política y, en general, no saben, pero hoy están obligados a hablar o escribir acerca de todo y la prensa de todo el mundo anuncia como contribución importante la opinión política de José Saramago, Gabriel García Márquez o Mario Vargas Llosa, por ejemplo.

El cambio es complejo y obedece sin duda a muchas causas. No es, seguramente, la decadencia de la cultura que preocupa a pensadores como George Steiner (2008). No es tampoco la rebelión de las masas. Según lo más probable, el origen de este nuevo sistema de la opinión está en algo más modesto, prosaico y concreto: en la transformación de la industria editorial, en la manera en que se fabrican, se distribuyen y se venden los libros, y en su incorporación a la industria del espectáculo.

Sin duda, en cualquier país del mundo, la televisión está en el centro de la vida pública desde hace tiempo. No obstante, la vitalidad y la relativa densidad de la vida pública dependen siempre de los libros, porque requieren otro tipo de atención, porque permiten formas de diálogo mucho más elaboradas, porque forman un público más exigente. Para decirlo en una frase: la *calidad* de la vida pública en cualquier sociedad depende de la proporción de lectores habituales, capaces de elevar los niveles de exigencia. En realidad, casi no haría falta subrayar la importancia de los libros, y de la lectura, salvo que en las últimas décadas ha ido cambiando su lugar y su significación, su relación con los otros medios de comunicación.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

No es una novedad. En los últimos 20 o 30 años se ha producido en todo el mundo una transformación mayor en la organización de la industria cultural, que ha afectado en especial al mercado de los libros, a la industria editorial y las prácticas de lectura.[21]

Entre 1970 y 1990 cambió el mundo de la edición. Hasta entonces las casas editoriales eran, salvo excepciones, pequeños negocios, con frecuencia familiares, de ciclo muy lento, con tasas de ganancia relativamente pequeñas (alrededor de 4%, poco más); cada sello tenía una personalidad propia, más o menos según el gusto del editor, y los libros de mayor venta o de venta más rápida servían para cubrir las pérdidas o la más lenta recuperación de la inversión de otros que, sin embargo, servían para dar prestigio al catálogo. Era un mercado pequeño y muy diversificado, en el que sólo se hacían grandes negocios con la venta de libros de texto.

El panorama es hoy enteramente distinto: unos cuantos grandes grupos empresariales controlan casi todos los sellos conocidos y hasta 75% del mercado, a veces más. Son todos ellos lo que se llama empresas "multimedia", es decir, que aparte de editoriales tienen periódicos, revistas, cadenas de radio y televisión, productoras de discos, de cine, y son también multinacionales, con filiales o sucursales en numerosos países y con frecuencia en varios idiomas.

Sirve de ejemplo, uno de los más conocidos, Bertelsmann. Es una empresa de comunicación alemana que, aparte de editoriales como Bertelsmann Verlag, Leserring y Goldmann Verlag, tiene la mayor cadena de publicaciones periódicas de Europa (Gruner & Jahr), cadenas de radio y televisión (RTL Group), productoras de música (BMG/Ariola) y de contenidos para televisión y otros medios (Arvato). En Estados Unidos tiene docenas de sellos editoriales como Ballantine Books, Bantham Books, Everyman's Library, Knopf, Pantheon Books, Random House, Vintage Books; en Francia tiene el grupo editorial France Loisirs y, en España, igualmente una veintena de sellos: Areté, Círculo de Lectores, Collins, Debate, Debolsillo, Grijalbo, Lumen, Mondadori, Plaza & Janés, Sudamericana, etc. En 2007, sólo su división de libros, Random House/Bertelsmann, reportó ganancias por más de 1 800 millones de euros.[22]

[21] El fenómeno ha recibido bastante atención en Estados Unidos y Francia (véanse Schiffrin, 2000; Korda, 2004; Greco, 2005; Epstein, 2002; Combet, 2007; Brémond y Brémond, 2004). Casi no se ha mencionado el tema en el mundo de habla hispana.

[22] Véase el portal de la empresa de comunicación Bertelsmann, en <*http://www.bertelsmann.com/bertelsmann_corp/wms41/bm/index.php?ci=96&language=2*>.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Otro caso que llama la atención es el mayor grupo editorial en lengua francesa: Lagardère/Hachette. Controla más de 20% de la prensa periódica en Francia y más de 30 sellos editoriales, como Calmann-Lèvy, Dalloz, Fayard, Grasset, Hachette, J'ai Lu, Larousse, Le Livre de Poche, Stock, etc. Tiene otra veintena de sellos en lengua inglesa: 5-Spot, Bullfinch Press, Little, Brown & Co., Orbit, Warner Books, y en español, igualmente, un grupo en el que están Alianza Editorial, Anaya, Cátedra, Salvat, Siruela, Tecnos, Vox y varias editoriales más. Tiene también empresas dedicadas a la producción de contenidos multimedia, empresas deportivas y 10% de las acciones del grupo EADS, de aeronáutica. Las ganancias en 2007 de su división editorial fueron de 2 130 millones de euros.[23]

Obviamente, es un mundo diferente por completo al de hace apenas unas décadas. Las que eran entonces editoriales importantes (por ejemplo, Paidós, Alianza Editorial, Espasa-Calpe) son ahora apéndices más o menos relevantes, más o menos prescindibles, de grupos gigantescos que tienen que operar con otra lógica.

El cambio no es difícil de entender. Los grandes grupos tienen que ofrecer a sus accionistas tasas de ganancia mucho mayores, por lo menos cinco o seis veces mayores, que las de la industria editorial tradicional y eso significa que tienen que modificar todo el esquema de producción, distribución, publicidad y venta. Vender en dos o tres años un tiraje corto, de 2 000 o 3 000 ejemplares era razonable para las viejas editoriales, pero no tiene sentido, como inversión, para los nuevos conglomerados; el gran negocio necesita tirajes altos y retorno más rápido: vender muchos miles de ejemplares en muy poco tiempo (la lógica del *best seller*). Eso significa, para empezar, que para decidir la publicación de un libro debe tenerse en cuenta, en primer lugar, el índice de ventas probable y si la evaluación comercial no es satisfactoria el libro se descarta; libros de lectura difícil, de autores desconocidos, libros muy extensos o de interés para un público reducido se desechan automáticamente (y quedan para ser publicados por editoriales universitarias o marginales).

El contenido cultural o intelectual del negocio pasa a un segundo plano. Se prefieren, como es lógico, los libros más asequibles, del gusto de la mayoría, los que puedan llegar al gran público: novelas ligeras, periodismo más o menos escandaloso, libros de autoayuda, lo que Sainte-Beuve llamaba "literatura industrial". Aun así, es imposible saber de antemano qué li-

[23] Véase el portal del grupo Lagardère, en <*http://www.lagardere.com/groupe-110.html*>.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

bro tendrá un gran volumen de ventas, de modo que hace falta acaparar el mercado, para que prácticamente no haya opciones. Hay tres mecanismos: eliminar a la competencia, acaparar el espacio de exhibición y saturar los espacios de crítica e información.

Lo primero que hacen los grandes grupos es adquirir otras editoriales; es usual que mantengan el sello, el formato, algo de la línea editorial que las hacían reconocibles, pero las decisiones se supeditan a los criterios comerciales del grupo.[24] A continuación, aumentan la cantidad de títulos publicados, todos cada vez más parecidos entre sí, con la expectativa de que alguno se convierta en *best seller* y con la intención de acaparar también el espacio de exhibición en las librerías. Sobre todo, las mesas de novedades. Por último, están en condiciones de saturar los espacios de crítica con publicidad más o menos disfrazada; los otros medios —periódicos, revistas, radio, televisión— les sirven de caja de resonancia para fabricar o apuntalar la fama de los autores, la importancia de los libros.[25]

El resultado de todo ello es un mercado de libros dominado por una sobreabundancia de nuevos títulos, de literatura industrial, que pasan de la mesa de novedades a la trituradora de papel rápidamente: la vigencia de las novedades no llega a ser de tres meses.[26] Y, sobre todo, el predominio de unos pocos nombres, de los que han conseguido fabricarse como autores importantes o de los que son, por otra razón, famosos.

El negocio no sólo consiste en vender libros, aunque suelen representar entre 6 y 10% de las corporaciones mayores, que no es nada despreciable. En lo fundamental, el mecanismo permite la conformación de ese nuevo *star system* cultural, que sirve para dar autoridad a los espacios de opinión en radio y televisión, para acreditar páginas editoriales y mantener, y hacer rentable ese intangible que es el "prestigio intelectual". Y por esa vía la nueva industria cultural influye también sobre la vida pública.

[24] Con frecuencia hace falta recusar contratos ya firmados, pero también suelen "descatalogarse" obras de venta relativamente menor; un ejemplo, muy a la vista, la desaparición en el catálogo de Alianza Editorial del clásico de Edmund Wilson, *Hacia la estación Finlandia*. Es sólo un ejemplo, entre miles.

[25] Sirven también los premios literarios creados o financiados por los grupos editoriales, que se emplean como recurso publicitario en un espacio en el que faltan, cada vez más, referentes confiables (véase English, 2005).

[26] Para que los libros tengan presencia masiva en las pocas semanas que dura el impacto publicitario los tirajes deben ser más grandes y se dejan en las librerías en consignación; para evitar los costos de almacenamiento de los sobrantes se destruyen en plazos cada vez más breves.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En México las consecuencias son más graves porque el número de lectores habituales es, proporcionalmente, insignificante: según las estadísticas disponibles, tal vez llegue a 2% de la población adulta, aunque una lectura un poco atenta de las encuestas aconsejaría reducir el número a la mitad (CNCA, 2006; 2004).[27] Eso significa que los libros cuentan poco para la formación de la opinión pública y que no hay en el país la mínima *densidad de lectura* para contrarrestar, aunque fuese un poco, el empuje publicitario de los grandes grupos editoriales (con su eco en prensa, radio y televisión).

La industria editorial mexicana es minúscula, sobre todo escolar, subsidiada y periférica. Es un mercado entre cuatro y seis veces menor al español, por ejemplo, con más del doble de población; ajustando las cifras, resulta que 75% de los libros que circulan en el país son textos para educación básica y media, y hasta 90% son escolares; si se incluye la educación técnica y superior; alrededor de 30% de los ingresos de la industria proviene de compras del gobierno, coediciones y otras formas de subsidio (Caniem, 2003; 2006). Y en todos los aspectos —volumen de ventas, porcentaje de importaciones, subsidios, producción— dominan todo el mercado los cuatro mayores grupos editoriales de lengua española: Planeta, Anaya, Santillana, Random House, con alguna presencia en textos de educación básica de Pearson y de McGraw-Hill.[28]

[27] Si se contrastan los datos de las encuestas con la información de la industria editorial y el volumen de ventas de las librerías, es evidente que una buena parte de los encuestados exagera —y mucho— al hablar de sus lecturas. También parece obvio que muchos se refieren a lecturas obligatorias, escolares. El lector habitual —por convención— es el que lee al menos un libro cada dos o tres semanas.

[28] Los grupos: Planeta (incluye: Altaya, Ariel, Booket, Columna, Crítica, Cúpula, Destino, Diana, Ediciones del Bronce, Ediciones 62, Emecé, Esencia, Espasa-Calpe, Joaquín Mortiz, Luciérnaga, Martínez Roca, Minotauro, Oniro, Paidós, Península, Planeta, De Agostini, Planeta Oxford, Quinteto, Seix-Barral, Temas de Hoy, Timún Mas); Anaya (incluye: Algaida, Alianza Editorial, Anaya, Barcanova, Bruño, Cátedra, Credsa, Pirámide, Del Prado, Edicions Gerais, Haritza, Larousse, Oberon, Salvat, Siruela, Tecnos, Vox); Santillana (incluye: Aguilar, Alfaguara, Altea, Grazalema, Itaca, Lanza, Nuevo México, Obradoiro, Punto de Lectura, Richmond, Santillana, Suma de Letras, Taurus, Voramar) y Random-House (incluye: Areté, Beascoa, Caballo de Troya, Círculo de Lectores, Collins, Debate, Debolsillo, Electa, Grijalbo, Lumen, Mondadori, Montena, Plaza & Janés, Rosa del Vents, Sudamericana). Tienen también presencia visible en librerías Tusquets y Anagrama, aunque con cifras de ventas incomparables, y de las mexicanas, Fondo de Cultura, con el que hay que hacer cuenta aparte, y algo de Porrúa, ERA y, muy disminuida, Siglo XXI.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

¿Qué significa eso para la vida pública? En primer lugar, hay una distancia creciente —producto de la nueva industria— entre el gran público de lectores ocasionales, que conoce casi exclusivamente la oferta masiva de novedades, reconoce tan solo los nombres del *star system* y se forma sobre todo a partir de la televisión, y una minoría muy reducida, acaso 1% de la población, probablemente menos, que puede formarse una opinión propia, tiene acceso a la producción de editoriales pequeñas y marginales, y también a lo que se publica en otros idiomas.

En segundo lugar, consecuencia de lo anterior, la opinión dominante en los medios, la que forma el sentido común, es la de ese pequeño grupo que forma el *star system*, que depende absolutamente de los medios masivos. No hay ningún vehículo rutinario para que las discusiones de los especialistas, que se ventilan en los circuitos académicos, lleguen a un público mayor. Digámoslo en términos más concretos: no hay en México la cantidad suficiente de lectores habituales para que circule ni siquiera una revista de "diálogo culto", de las que sirven como correa de transmisión entre la reflexión académica y la difusión para el gran público. En sus primeros años, *Plural, Vuelta* y *Nexos* cumplieron con esa función en alguna medida; con el paso del tiempo vienen a ser cada vez más revistas de divulgación, con un censo de autores corto y repetido, de nombres famosos y, ante todo, con la reiteración de los temas y los argumentos que aparecen en los demás medios, en la prensa diaria y en la televisión.

El negocio de los grupos editoriales, lo mismo que el de los medios, depende de mantener el circuito de las celebridades relativamente cerrado, con sus nombres representativos de la izquierda, la derecha, el feminismo, el indigenismo, el libre mercado o el Estado de derecho. Y en eso, el ciclo del sistema de la opinión pública en México ha coincidido con el ciclo mundial de la nueva industria del espectáculo.

LO QUE PUEDE ESPERARSE

En términos generales, lo que puede esperarse en el futuro inmediato es más de lo mismo: un sistema de opinión pública básicamente escandaloso, superficial, mal informado, de inclinación antipolítica. No es imaginable ningún medio que sustituya a la televisión ni tampoco una transformación del público mexicano que ponga mayores niveles de exigencia. No hay

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

motivos para esperar un aumento en la proporción de lectores habituales ni de lectores de prensa.

La nueva legislación electoral, aprobada en 2007, sólo tiene como propósito impedir las formas más groseras de extorsión de las empresas de radiodifusión y teledifusión. En teoría, las nuevas tecnologías permitirían la existencia de un mayor número de empresas de radio y teledifusión; en la práctica, no es fácil un cambio legislativo importante. Telmex podría convertirse en un tercer competidor en oferta televisual, pero poco más.

La Ley de Fomento de la Lectura y el Libro, aprobada en 2008, es un paso vacilante y tímido en un terreno que ningún grupo político considera prioritario: la idea de la promoción de la lectura se reduce, todavía, a la publicación de libros baratos o regalados y a la dotación de las bibliotecas de aula en las escuelas públicas; no hay en las instituciones públicas ni siquiera un diagnóstico serio sobre las prácticas de lectura en México, de modo que las iniciativas se siguen orientando a partir de intuiciones muy imprecisas y, en general, equivocadas.[29] La reforma educativa, también anunciada en 2008, en caso de tener algún éxito sólo ofrecería resultados en un plazo de 10 o 15 años y no incluye ninguna novedad en lo que se refiere a programas de lectura. Es decir, nadie, entre los actores políticos relevantes, se ha tomado en serio la formación del sistema de opinión pública en México.

Nada indica que pueda haber cambios significativos en ese oculto —o discreto— corazón de la vida pública que es la industria editorial. Seguirán —en el mundo, porque ése es su horizonte— con lento movimiento de mastodontes, las fusiones de los grandes grupos[30] y se abrirá un poco más, en consecuencia, el espacio para las pequeñas editoriales, de incidencia marginal. No habrá ni más ni mejores lectores, no habrá un público más exigente.

Eso significa que en el centro del sistema de opinión pública seguirá estando la televisión, con capacidad para imponer el tono general e incluso los temas, con una baraja corta de celebridades para mantener su prestigio. Sobrevivirán las docenas de periódicos que se publican actualmente, aunque sólo tres o cuatro tengan alguna influencia.[31] Algo podría cambiar si

[29] Las dos ideas básicas: la gente no lee porque los libros son caros y porque leer es aburrido. Y por eso se trata sobre todo de subsidiar publicaciones y promover libros "divertidos", muy ilustrados, resumidos, libros que no parezcan libros.

[30] La más reciente (2007) es la adquisición del Grupo Éditis —el segundo grupo editorial en lengua francesa— por el Grupo Planeta, de España.

[31] Son más de 20 sólo en el Distrito Federal, con un tiraje global que disminuye sistemáticamente desde 1994 (véase Vidal, 2008: 133).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cualquiera de ellos se decidiera a formar una escuela de reporteros y comenzara a publicar información original, contrastada, creíble, pero no hay un público que lo exija; incluso las faltas de ortografía y los errores de sintaxis, en las notas y en los titulares, se han hecho tan frecuentes que no llaman la atención.

REFERENCIAS

Acuerdo de Chapultepec, 2005. *Acuerdo Nacional para la Unidad, el Estado de Derecho, el Desarrollo, la Inversión y el Empleo*. México, 29 de septiembre, en <*http://www.acuerdodechapultepec.org.mx/acuerdo_nacional.pdf*> (consultado el 20 de octubre de 2008).

Bartra, R., 1993. La república de las letras muertas y la muerte de las letras públicas, en R. Bartra, *Oficio mexicano.* México, Grijalbo, pp. 45-52.

Bartra, R., 1999. Cuatro formas de experimentar la muerte intelectual, en R. Bartra, *La sangre y la tinta. Ensayos sobre la condición postmexicana.* México, Océano.

Brémond, J., y G. Brémond, 2004. *L'édition sous influence.* París, Liris.

Caniem (Cámara Nacional de la Industria Editorial). 2003. *Actividad editorial. Libros 2003.* México.

Caniem, 2006. *Encuesta preliminar 2004-2005.* México.

Castañón, A., 2006. Al margen de las lecciones de Steiner, *Letras Libres* (86): 66-71.

CNCA (Consejo Nacional para la Cultura y las Artes), 2004. *Encuesta nacional de prácticas y consumo culturales, 2004.* México.

CNCA, 2006. *Encuesta nacional de lectura 2006.* México.

Combet, C., 2007. *Le livre aujourd'hui. Les défis de l'édition.* París, Milan.

Cosío Villegas, D., 1966a. La prensa y la libertad responsable en México, en D. Cosío Villegas, *Ensayos y notas.* México, Hermes, t. 1, pp. 313-335.

Cosío Villegas, D., 1966b. El intelectual mexicano y la política, en D. Cosío Villegas, *Ensayos y notas*, t. 2. México, Hermes, pp. 141-168.

Cosío Villegas, D., 1974. *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz.

Cosío Villegas, D., 1975. *La sucesión presidencial: el desenlace.* México, Joaquín Mortiz.

Cruz, E., 2008. *1928-2008. Los silencios de la democracia.* México, Planeta.

Debord, G., 1996. *La société du spectacle.* París, Gallimard-Folio.

English, J., 2005. *The Economy of Prestige. Prizes, Awards, and the Circulation of Cultural Value.* Cambridge, Harvard University Press.

Epstein, J., 2002. *Book Business. Publishing: Past, Present, and Future.* Nueva York, W.W. Norton.

Espino, M., 2008. *Señal de alerta.* México, Planeta.

Greco, A., 2005. *The Book Publishing Industry.* New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates.

Haber, S., H.S. Klein *et al.*, 2008. *Mexico Since 1980*. Cambridge, Cambridge University Press.

Ibargüengoitia, J., 1990. Desde las gradas. El partido que presenciamos, en J. Ibargüengoitia, *Instrucciones para vivir en México.* México, Joaquín Mortiz, pp. 115-116.

Korda, M., 2004. *Editar la vida*. México, Debate.

Lajous, A., 2006. *AMLO: entre la atracción y el temor. Una crónica del 2003 al 2005.* México, Océano.

Leñero, V., 1978. *Los periodistas.* México, Joaquín Mortiz.

Lomnitz, C., 2001a. Interpreting the sentiments of the nation. Intellectuals and governmentality in Mexico, en C. Lomnitz, *Deep Mexico, Silent Mexico. An Anthropology of Nationalism.* Minneapolis, University of Minnesota Press, pp. 197-211.

Lomnitz, C., 2001b. An intellectual's stock in the factory of Mexico's ruins, en C. Lomnitz, *Deep Mexico, Silent Mexico. An Anthropology of Nationalism.* Minneapolis, University of Minnesota Press, pp. 212-228.

Muñoz Ledo, P., 2008. *La ruptura que viene: crónica de una transición catastrófica.* México, Grijalbo.

Schiffrin, A., 2000. *The Business of Books.* Nueva York, Verso.

Segovia, R., 1996. Exigencias de la investigación, en R. Segovia (comp.), *Lapidaria política.* México, Fondo de Cultura Económica.

Steiner, G., 2008. *Una idea de Europa.* México, Fondo de Cultura Económica.

Vidal, F., 2008. *Los dueños del cuarto poder.* México, Planeta-Temas de Hoy.

Zaid, G., 1999. Cómo leer en bicicleta, en G. Zaid (comp.), *Crítica del mundo cultural.* México, El Colegio Nacional.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

9
DE LA CONDUCCIÓN GUBERNAMENTAL AL CONTROL PARLAMENTARIO: 30 AÑOS DE REFORMAS ELECTORALES

*Jacqueline Peschard**

CONTENIDO

Introducción 356
Reformas electorales encaminadas a perpetuar el gobierno autoritario 360
1977: La reforma fundacional, 360; 1986: el intento de dar marcha atrás, 367
1989-1990: La pérdida de la autosuficiencia 372
La apuesta a la bilateralidad, 372; Los reductos de la hegemonía, 374
1993 y 1994: Las coyunturas críticas como resortes de reformas electorales 377
1993: La última reforma bilateral, 377; 1994: Reforma electoral como palanca de distensión política, 380
La obligada negociación multilateral: la reforma de 1996 382
La apuesta por el consenso, 382; La opción de la mecánica vertical y la reserva de disciplina partidaria, 386
2007: El Congreso toma el control del proceso de reforma 389
La necesidad de normar el procedimiento, 389; Los límites al control sobre los tiempos de la negociación, 394
A manera de balance final 398
Referencias 402

* Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: <*jacqueline.peschard@ifai.org.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

El sistema político posrevolucionario en México tuvo una vena reformista que le permitió ser "autoritario, pero incluyente".[1] Las reformas constituían mecanismos que utilizaba el poder para proteger el funcionamiento del sistema, es decir, estaban concebidas ya fuera para afianzar el control centralizado, o para flexibilizarlo y darle continuidad y vigencia. Esto fue particularmente cierto en el plano electoral.

Desde la primera legislación federal en materia electoral de 1946, las reformas se concibieron como una herramienta política, en la medida que servían no sólo para asegurar una forma legítima de acceder al poder, sino para respaldar cierta modalidad de su ejercicio, es decir, las propias normas electorales conllevaban una idea precisa de gobernación.

Durante la época de la hegemonía de un solo partido, sin pluralidad ni competencia políticas, dichas reformas tuvieron como propósito darle cobertura jurídica a un sistema político centralizado, hiperpresidencialista y de mecánica unipartidista. En éste, los comicios eran un ritual, cuya relevancia política consistía en que servían para legitimar al régimen, más a los ojos de la propia élite gobernante, que a los de los ciudadanos que sólo participaban para ratificar las decisiones previamente adoptadas por la cúpula dirigente. El sistema electoral mayoritario, con distritos uninominales en los que el que ganaba se llevaba todo, y con una estructura electoral controlada por el gobierno federal desde la conformación del padrón de electores y la selección de los funcionarios de las casillas electorales, hasta el cómputo y calificación de los comicios, ayudaba a recrear el dominio de una sola fuerza política y la presencia marginal de partidos de oposición, tanto en el ámbito nacional como en el estatal y municipal.

La modernización económica y social del país desde los años cincuenta del siglo XX, que trajo como consecuencia el crecimiento de centros urbanos, industrializados, con una población mejor informada y socialmente diversificada, fue dando pie al llamado "reclamo democrático"[2] que demandaba la apertura de espacios de participación y de representación política para los nuevos grupos sociales que no encontraban cabida en el paraguas que constituía el partido hegemónico. El debate del reclamo democrático

[1] Esta caracterización del sistema político mexicano es de Lorenzo Meyer (1989: 330).

[2] Así se identificó al movimiento en favor de la democratización en México. Véase Cordera *et al.* (1988).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

se centró en la reforma del sistema electoral, ya que ello implicaba modificar las reglas de la organización de las elecciones, de la competencia entre las fuerzas políticas y, finalmente, del esquema de representación política, es decir, de la manera de traducir los votos en escaños a fin de darles voz a las diferentes corrientes de opinión existentes en el país.

Durante los últimos 30 años, ya en el contexto de la transición a la democracia, las reformas electorales marcaron el rumbo de la vida política del país, pues permitieron la incorporación a los cauces institucionales de nuevos actores, quienes se fueron convirtiendo en sujetos relevantes del quehacer político del país. Su intervención fue definiendo tanto las agendas específicas de las reformas electorales, como las mecánicas de negociación que les darían contenido y énfasis.

La centralidad que cobraron las elecciones al calor del proceso de transición democrática de nuestro país incentivó el estudio de las reformas electorales, atendiendo sobre todo a: 1] sus contenidos; 2] los contextos en los que se promulgaron; 3] los propósitos que se perseguían; 4] los actores que intervinieron en su configuración, y 5] los efectos que generaron. Sólo como telón de fondo, los estudios abordaron los procesos de negociación, es decir, los mecanismos de discusión y de intercambio entre las diferentes posiciones de los protagonistas involucrados. Estos procesos abarcaron desde la elaboración de las iniciativas, hasta la aprobación de las reformas mismas y fueron haciéndose cada vez más complejos porque incorporaron a un mayor número de actores, requiriendo de más tiempo para su diseño y de una más sofisticada operación para finalmente promulgarlas (cuadro 9.1).

El objetivo del presente trabajo es analizar y comparar las mecánicas de negociación, de construcción de acuerdos y alianzas, que acompañaron a las diferentes reformas electorales durante los últimos tres decenios. El periodo abarca desde la primera gran reforma electoral de 1977, que fue ideada desde la cúspide del Estado y sometida a una amplia "consulta pública" y que fue aprobada sin mayores problemas en menos de seis meses, hasta la más reciente de 2007-2008, que se conformó después de la controvertida elección presidencial de 2006, en el contexto de un gobierno dividido y en la que se expresaron posiciones contrapuestas no sólo entre las diferentes corrientes de la representación política, sino entre intereses sociales externos a dicha representación.

El presupuesto detrás de este estudio es que, estando identificadas las agendas de cada una de las principales reformas electorales y una vez ubi-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 9.1

Reforma electoral	*Tiempo de aprobación*	*Partidos que aprobaron*
1977	Abril 1977-diciembre 1977	PRI
1986	Junio 1986-febrero 1987	PRI
1989-1990	Enero 1989-agosto 1990	PRI y 26 diputados del PAN
1993	Marzo 1993-septiembre 1993	Constitucional: todos salvo el PRD. Cofipe: PRI y PAN
1994	Enero 1994-abril 1994	Todos
1996	Enero 1995-noviembre 1996	Constitucional: todos. Cofipe: PRI
2007-2008	Septiembre 2006-diciembre 2007	Constitucional: PRI, PAN, PRD, PT, Nueva Alianza, Alternativa. Cofipe: PRI, PAN, parte del PRD, PVEM

cados los actores que intervinieron en ellas, es posible explorar con detenimiento los procesos de interlocución política que derivaron en los acuerdos necesarios para aprobar las respectivas reformas.

Es casi un lugar común afirmar que en el curso de los últimos 30 años ha evolucionado la mecánica de la negociación política en general y, en particular, en materia de reformas electorales, en función de que ha crecido el número de actores con relevancia política. En efecto, al principio se trató de un proceso diseñado y dirigido desde el gobierno federal, es decir, fueron reformas estatal y centralizadamente inducidas, lo cual fue posible gracias a la concentración del poder en el Ejecutivo y su brazo partidario. En una primera fase, el propósito de la reforma fue esencialmente preventivo, porque se buscaba flexibilizar el sistema electoral para adelantarse a la aparición de situaciones críticas, provocadas por las corrientes de opinión que estaban excluidas de la lucha política institucional. Ante la posibilidad de que la presión de dichas corrientes amenazara el control del sistema sobre las demandas de competencia política, es decir, que pudieran romper el equilibrio entre el reclamo de espacios políticos y la capacidad del sistema para darles cauce, la respuesta fue abrir el sistema electoral a nuevos partidos.

Diez años después, las reformas seguían siendo propuestas lanzadas desde el poder, pero el carácter preventivo fue cediendo el paso a reformas de corte reactivo, ya que se trató de respuestas obligadas por el cuestiona-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

miento a la legitimidad de los comicios. Las elecciones de 1988 fueron un parteaguas en el México contemporáneo porque revelaron los límites del control autoritario sobre la organización de las elecciones federales. Las negociaciones posteriores para introducir modificaciones legales tuvieron que tomar en cuenta las demandas puntuales de la oposición, aunque la dirección del proceso siguió en manos del gobierno federal que, por su mayoría en los congresos federal y estatales, conservaba importantes márgenes de maniobra para determinar cuáles de dichas propuestas eran incorporadas y cuáles no, en función de lo que consideraba que el sistema era capaz de procesar sin rupturas.

Aunque la reforma de la década siguiente, la de 1996, no fue producto de una elección controvertida, debido a que el PRI triunfó holgadamente en la elección presidencial de 1994, con un margen de victoria de 23% sobre su más cercano competidor. Como las fuerzas opositoras contaban ya con un mayor respaldo electoral en diversas zonas del país y con suficientes recursos simbólicos[3] para cuestionar los resultados electorales, tuvieron que ser consideradas en la discusión sobre los cambios a la ley. Por ello, aunque el proceso de negociación fue dirigido desde el gobierno federal, éste se vio obligado a incorporar activa y abiertamente las demandas de las fuerzas opositoras como requisito indispensable para dotar a la reforma de legitimidad.

Empero, no fue sino hasta la reforma más reciente de 2007, provocada por la controvertida elección presidencial de 2006, cuando se trastocó la mecánica de la negociación reformista, en la medida en que el timonel estuvo a cargo ya no del Ejecutivo federal, sino de la directiva del Congreso, y dada la falta de un partido con mayoría parlamentaria, el proceso de construcción de los acuerdos legislativos por momentos careció de directrices claras.

La certeza, la verticalidad y unidireccionalidad de las primeras reformas electorales habían quedado atrás dando lugar a situaciones inciertas, determinadas más por circunstancias coyunturales que reclamaban correctivos que por visiones de largo alcance, en las que el otrora director de orquesta, el Ejecutivo federal, fue sólo una pieza más del entramado de la negociación.

[3] Adam Przeworski (1991) señala que los partidos políticos tienen distintos recursos que van desde los económicos y de respaldo social, hasta los institucionales y simbólicos que se refieren a la capacidad para poner en entredicho la legitimidad de una autoridad.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

REFORMAS ELECTORALES ENCAMINADAS A PERPETUAR EL GOBIERNO AUTORITARIO

1977: La reforma fundacional

La apertura dirigida

La reforma electoral de 1977 es, sin duda, el paradigma de la liberalización del sistema autoritario mexicano, pues buscó abrir al esquema de participación y de representación políticas, para darle un mejor acompañamiento al dominio de un solo partido, es decir, tuvo el propósito de lograr extender la *inclusión controlada*. Su objetivo fue abrir el sistema electoral a organizaciones partidarias emergentes para incorporarlas a los cauces institucionales y con ello dotar de un respaldo legitimador al sistema electoral. Paralelamente, la reforma buscaba provocar la reacción del ya para entonces anquilosado ordenamiento unipartidario, es decir, era una manera de obligar al PRI a revisarse internamente. Al dotar de representatividad a nuevas corrientes políticas, el partido hegemónico tendría frente a sí una oposición con mayores recursos políticos, capaces de convertirla en un actor políticamente importante, lo que empujaría al PRI a reconocer la necesidad de una reforma interna. La fórmula acuñada por el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heroles, de "sólo lo que resiste, apoya", inspiró y definió dicho proceso de reforma. Se apostó más a incorporar que a contener, a pluralizar la representación política para desactivar las corrientes antisistémicas que habían aparecido en los primeros años de la década de 1970 y que, en palabras de Rafael Segovia, habían ahondado la brecha entre el país legal y el país real (Becerra *et al.*, 2000: 91).

En efecto, los primeros años de los setenta fueron testigos de la conflictividad política en los mundos sindical, agrario y empresarial, y esto encontraba eco en una prensa crítica, aunque limitada, todo lo cual clamaba por nuevos espacios de participación que de no encontrarlos generarían presión sobre la arena política. Las reformas electorales de los años sesenta y principios de los setenta que establecieron los *diputados de partido*[4] para dar incentivos a las minorías electorales, habían agotado su vigencia, es decir, su capacidad para responder a los reclamos de una realidad socialmente

[4] Los diputados de partido fueron espacios abiertos a los partidos minoritarios ya existentes, pero su existencia estaba reñida con la ampliación del número de partidos políticos. Para una explicación de los diputados de partido véase Medina (1977: 40).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

más diversificada que no se acomodaba bien a una representación política en esencia unidimensional.

A pesar de que, fiel a la tradición del sistema autoritario, la iniciativa de modificación constitucional y legal de 1977 fue concebida y coordinada desde la Secretaría de Gobernación —la dependencia a cargo de la política interior del país—, su afán de apertura útil derivó en una mecánica de negociación con algunas novedades respecto a lo que había caracterizado a las reformas de la época clásica de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Por primera vez se abrió una consulta pública para incorporar al debate a los más diversos grupos y personalidades políticas y académicas sobre el tipo de reforma que se necesitaba. De lo que se trataba era de inyectar confianza en el marco institucional de las elecciones, es decir, en las reglas para competir por el respaldo de la población para la conformación de los poderes públicos.

El carácter dirigido de la consulta pública se explica por la capacidad del gobierno de mantener bajo control no sólo a quienes se convocaba para presentar sus opiniones y perspectivas, sino a todo el periplo que llevaría a la aprobación de la reforma que había sido concebida por el gobierno federal. Se trataba de someter a discusión un proyecto de reforma que liberalizaría el juego político, estimulando la participación institucional de nuevas fuerzas políticas, mediante la representación proporcional, asegurando que el gobierno y su partido mantuvieran el control tanto sobre el proceso electoral como sobre la mecánica parlamentaria, es decir, asegurándose la mayoría en el Congreso.

Las novedades más sobresalientes de la reforma constitucional y de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) fueron: 1] la constitucionalización de los partidos políticos que devinieron "entidades de interés público", ratificando su exclusividad para postular candidatos a puestos de elección; 2] una segunda vía para el registro legal de los partidos políticos: el registro condicionado al resultado de las elecciones (sólo se requería que el partido obtuviera 1.5% de la votación en la elección federal para tener acceso a curules de representación proporcional), y 3] la fórmula de representación proporcional para permitir que la oposición entrara a la Cámara de Diputados, ocupando al menos 100 de las 400 curules que la componían.[5]

[5] El registro oficial de los partidos políticos pasó de la Secretaría de Gobernación a la Comisión Federal Electoral que, aunque seguiría estando encabezada por el secretario

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Al ofrecer a la oposición 25% de los asientos de la Cámara de Diputados con votaciones minoritarias, la reforma convirtió al sistema electoral en mixto y al sistema de partidos en pluripartidista, aunque no de inmediato en competitivo. No obstante, la mayor concurrencia de partidos sí tendría efecto sobre la estructura de toma de decisiones, en la medida en que "le restaba al gobierno parte de la discrecionalidad que siempre tuvo" (Molinar Horcasitas, 1991: 107).

Si comparamos la composición de la LI Legislatura (1979-1982) que fue la primera surgida de la reforma política de 1977 con la de la legislatura previa de 1976-1979, podemos apreciar cuál fue su impacto en el terreno de la representación política. De entrada, el número de curules creció de 237 a 400 y ello significó no sólo que los diferentes partidos de oposición —incluidos los de nuevo ingreso— tuvieran una mayor presencia legislativa, lo que era uno de los objetivos declarados de la reforma, sino que el propio PRI incrementara su número de diputados. El Partido Acción Nacional (PAN) fue el partido de oposición que se vio más beneficiado con la fórmula mixta de representación porque duplicó su número de diputados (pasó de 20 a 42 diputados) y tres nuevos partidos políticos ingresaron a la Cámara de Diputados: el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), además de que el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) mantuvieron su presencia legislativa. Empero, el partido hegemónico creció de 196 a 296 diputaciones, es decir, el nuevo esquema permitió que todos ganaran sin que el dominio parlamentario del PRI se viera desafiado, pues conservó la mayoría calificada en el Congreso (cuadros 9.2 y 9.3).

El arreglo institucional inaugurado por la reforma de 1977 sentó las bases del sistema de partidos y de representación política que se mantendría a lo largo de los siguientes 30 años de reformas electorales, es decir, un régimen de partidos abierto a la incorporación de nuevas fuerzas políticas nacionales cada tres años y un método de escrutinio mixto, con dominante mayoritario.

---

de Gobernación, ya no dependía de su decisión exclusiva, sino del voto del conjunto de los integrantes. Para una descripción analítica de la reforma de 1977 véase Medina (1977).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 9.2. Cámara de Senadores. Composición parlamentaria por Legislatura

	L	*LI*	*LII*	*LIII*	*LIV*	*LV*	*LVI*	*LVII*	*LVIII-LIX*	*LX-LXI*
	1976-1979	*1979-1982*	*1982-1985*	*1985-1988*	*1988-1991*	*1991-1994*	*1994-1997*	*1997-2000*	*2000-2006*	*2006-2012*
PRI	62	62	64	64	60	61	102	79	58	33
PAN						1	20	31	47	52
PRD					4	2	6	16	15	29
PPS	1	1								
PARM	1	1								
PVEM									5	6
PT								1	1	2
CD									1	5
PANAL										1
Independientes								1	1	
Total	64	64	64	64	64	64	128	128	128	128

Fuente: Senado de la República (2006), así como la información de la LX Legislatura, en <*www.diputados.gob.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 9.3. Cámara de Diputados. Composición parlamentaria por Legislatura

	L	*LI*	*LII*	*LIII*	*LIV*	*LV*	*LVI*	*LVII*	*LVIII*	*LIX*	*LX*
	1976-1979	*1979-1982*	*1982-1985*	*1985-1988*	*1988-1991*	*1991-1994*	*1994-1997*	*1997-2000*	*2000-2003*	*2003-2006*	*2006-2009*
PRI	196	296	299	289	261	320	300	239	208	203	104
PAN	20	42	51	41	101	89	119	121	207	148	206
PRD						41	71	125	53	97	126
PST		10	11	12							
PPS	12	12	10	11	49	12					
PARM	9	12		11	30	15					
PCM		18									
PFCRN					36	23					
PDM		10	12	12							
PSUM			17	12							
PVEM								6	16	17	19
PRT				6							
PMT				6							
PMS					22						
PT							10	7	8	6	16
CD									1	5	16
PSN									3		
PAS									2		
PANAL											9
PASDC											4
Independientes					1			2	2	24	
Total	237	400	400	400	500	500	500	500	500	500	500

Fuente: Fuente: Senado de la República (2006), así como la información de la LX Legislatura, en <*www.diputados.gob.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Una negociación desde la hegemonía

El proceso de aprobación de la reforma constitucional y legal tuvo la lógica y la celeridad propias de decisiones emanadas de un sistema hegemónico, pues, en rigor, fue lanzado desde la cúspide del Estado para lograr los objetivos calculados por éste. Dicho proceso de reforma tuvo un recorrido ininterrumpido que duró escasos dos meses, del 9 de octubre de 1977, cuando el Ejecutivo federal presentó la iniciativa al Congreso, la cual incluía una modificación a la Constitución, al 30 de diciembre cuando fue promulgada la LOPPE. La mecánica autoritaria se evidenció por el hecho de que cuando el Ejecutivo presentó la iniciativa al Legislativo, ésta era desconocida por el Congreso, es decir, la elaboración, discusión y ajustes al proyecto se realizaron exclusivamente en el seno de uno de los poderes, el Ejecutivo.

Dado que el objetivo último de la reforma era recuperar legitimidad para el sistema político con un partido hegemónico, si consideramos que el proceso arrancó con el discurso del secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heroles, en Chilpancingo, el 1 de abril de 1977, en ocasión del segundo informe de gobierno de Rubén Figueroa, entonces gobernador de Guerrero, diríamos que el proceso duró nueve meses. En esa ocasión, Reyes Heroles, artífice de la reforma política, propuso que el Estado mexicano ensanchara las posibilidades de la representación política para que ésta captara el "complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria y de pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación", es decir, se trataba de modificar el marco institucional para integrar a nuevas fuerzas políticas y sociales (Reyes Heroles, 1977).

Apenas 15 días después, el propio presidente López Portillo anunció la liberación de algunos presos políticos, lo cual era un reclamo que se remontaba a 1968 y la represión del movimiento estudiantil, y giró instrucciones al presidente de la Comisión Federal Electoral (CFE), el mismo secretario Reyes Heroles, para que convocara a sesiones extraordinarias de dicho órgano con el fin de consultar a la ciudadanía y a las organizaciones políticas respecto a "cómo promover y alentar la incorporación de todas las potencialidades políticas del país" (Molinar Horcasitas, 1991: 107). Tales consultas se desarrollaron entre mediados de abril y mediados de julio, en donde se expusieron propuestas desde la concepción general de la reforma hasta puntos específicos de la misma como, por ejemplo, la prohibición de la afiliación forzosa a algún partido —propuesto por el PAN—; el otorga-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

miento de derechos políticos a los ministros de culto —planteado por el PCM—; la subordinación del Registro Nacional de Electores a la CFE —sugerido por el PRI—; el registro automático de los partidos —propuesto por el PPS y el PARM—; la prohibición de que el PRI utilizara el color de la bandera nacional —solicitado por el PAN—, entre otros.[6]

Una vez presentada la iniciativa de reforma, la oposición a ella provino en primer lugar de los partidos de oposición, sobre todo del PAN, pero también encontró rechazo en el sector corporativo del PRI, que consideraba que la apertura del sistema electoral amenazaba su dominio sobre la representación política, porque traería aparejada la reducción de sus prebendas políticas. La representación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en el Congreso mostró abierto desacuerdo, argumentando que no se trataba de una reforma sustancial que atacara los problemas urgentes del país, pues dejaba intocado el problema del bajo nivel de vida de la clase trabajadora, por lo que su propuesta fue emprender una reforma económica (Aziz y Ruiz, 1982: 275). Además, y a manera de reacción frente a la iniciativa, el PRI reivindicó su derecho a participar políticamente en las universidades públicas. Dicho de otra manera, estaba claro que su rechazo a la apertura electoral que gozaba de la decidida voluntad política del gobierno, sólo podía justificarse con una propuesta de reforma de mayor calado.[7]

Por su parte, el único partido de oposición en sentido estricto, el PAN, vio con recelo la reforma porque dejaba en manos del gobierno el control sobre la organización electoral, pues no se modificaban puntos sustantivos de la estructura de los comicios. En efecto, la CFE seguiría siendo un órgano del gobierno federal, dependiente de la Secretaría de Gobernación, encargado de administrar los procesos electorales federales de manera centralizada y aunque se incorporó la fórmula de la insaculación para integrar las comisiones locales y distritales, encargadas del cómputo electoral, el escrutinio, el cómputo y la calificación de los comicios federales siguió permitiendo la injerencia del gobierno federal. Finalmente, no se prohibió la afiliación colectiva al PRI ni se garantizó el respeto al voto, o la configuración de un padrón electoral íntegro vigilado por todas las fuerzas políticas, lo cual era la demanda más significativa del PAN.

[6] Un listado de las propuestas de las diferentes corrientes políticas puede encontrarse en Becerra *et al.*, 2000: 95-100.

[7] El PCM se sumó a la exigencia del PRI de participar abiertamente en las universidades Véase, Becerra *et al.*, 2000: 92.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El procedimiento autoritario se evidenció no sólo porque la iniciativa fue introducida desde arriba y fue aprobada por 164 votos a favor y sólo 19 en contra, sino por las muy escasas modificaciones que sufrió el proyecto original. Las enmiendas puntuales a la iniciativa en el Congreso fueron: 1] permitir que candidatos uninominales pudieran registrarse simultáneamente en las listas de representación proporcional, y 2] que la cancelación del registro a los partidos que no alcanzaran 1.5% fuera después de tres elecciones consecutivas y no sólo después de dos (Becerra *et al.*, 2000: 134).

La LOPPE fue un mecanismo para hacer funcionar de nuevo el sistema político en la arena electoral, pero, como dice José Woldenberg, fue una reforma "desencadenante" que puso en órbita una y otra reforma electoral (Becerra *et al.*, 2000: 149), es decir, no pudo impedir que se desataran nuevas demandas de apertura que despojaran al gobierno del control sobre los procesos electorales.

Aunque en el proceso de reforma electoral de 1977, el gobierno y su partido tuvieron el control sobre la iniciativa, sobre los tiempos del procesamiento y sobre los contenidos esenciales de la nueva ley electoral, no se pudo impedir que sus consecuencias fueran más allá de lo previsto y deseado por los forjadores de la iniciativa y por los defensores del sistema. En suma, se pudo mantener acotado el proceso de reforma y sus elementos constitutivos, pero no se pudo evitar que sus efectos, incluso en el inmediato plazo generaran nuevas exigencias de liberalización del sistema político.

1986: El intento de dar marcha atrás

La centralidad de los partidos

La reforma de 1977 permitió que en el curso de las tres elecciones federales que se sucedieron se incorporaran nuevos partidos a la lid electoral —para la elección de 1979 el PCM, el PDM y el PST—; para la de 1982, el Partido Social Demócrata (PSD) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y para 1985, el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT).[8] Los in-

[8] En 1982, el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) tomó el registro del PCM y en 1986, otro esfuerzo de unificación de las corrientes de izquierda dio lugar al Partido Mexicano Socialista (PMS).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

centivos para integrar —registro condicionado al resultado de las elecciones y representación proporcional— funcionaron.

Aunque la pluralización del espectro partidario no implicó de inmediato que las elecciones se tornaran competidas y que la hegemonía priista se quebrara, la sola presencia de nuevos actores políticos, tanto en la esfera federal como en la local,[9] afectó las contiendas electorales, que dejaron de ser meros rituales cada tres años, para convertirse en espacios de lucha y confrontación. Para decirlo de otra manera, la entrada de nuevas fuerzas políticas a las lides electorales fue implantando una nueva forma del quehacer electoral en el que los partidos políticos alcanzaron presencia y relevancia, aunque todavía no plena competitividad.[10]

Fue en el ámbito municipal en donde las consecuencias de la reforma de 1977 se dejaron sentir con más fuerza porque la presencia de la oposición fue incrementándose sistemáticamente. Para ilustrar lo anterior, vale la pena recordar que mientras que en 1977 sólo cuatro municipios estaban gobernados por el PAN, 10 años después, en 1987, 80 ayuntamientos se encontraban en manos de partidos diferentes al PRI, incluso en algunas ciudades capitales como Hermosillo, Chihuahua, San Luis Potosí y Durango.[11]

De la misma manera, se incrementó el grado de conflictividad postelectoral, porque las organizaciones políticas activaron su reclamo frente al fraude electoral, de suerte que conflictos en elecciones municipales, el caso de Puebla en 1982, o en elecciones estatales, el de Chihuahua en 1986, alcanzaron notoriedad nacional e, incluso, internacional debido a que la oposición presentó queja ante la Comisión Interamericana de Derechos Huma-

[9] Cabe recordar que la reforma electoral de 1977 que definió a los partidos políticos como "entidades de interés público", estableció que por el solo hecho de tener registro oficial, tenían derecho a competir en las elecciones locales. Véase *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*: artículo 41, párrafo I).

[10] Una de las consecuencias más claras del aumento de fuerzas políticas con registro oficial fue que cambió la composición de la autoridad electoral. En efecto, en la Comisión Federal Electoral, la presencia de la oposición fue creciendo en número, amenazando la posición mayoritaria del gobierno y su partido.

[11] La presión de los partidos de oposición en la esfera municipal derivó en la modificación al artículo 115 constitucional para incorporar la fórmula de representación en todos los municipios y no sólo en los que tuvieran más de 300 000 habitantes como había establecido la reforma de 1977. La evolución de la presencia de la oposición en esos años puede consultarse en Lujambio (2000).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nos, lo que condicionó el terreno de la negociación para la reforma electoral de 1986 (Castillo Peraza, 1991: 43).

Ante el reclamo creciente de los partidos de oposición y la necesidad del gobierno de fortalecer su control sobre el sistema electoral, sin sacrificar su legitimidad, el 19 de junio de 1986, el presidente De la Madrid dictó un acuerdo para que el secretario de Gobernación convocara a audiencias públicas para "la renovación político electoral y la participación ciudadana en el Distrito Federal." En esta ocasión, el régimen político de la ciudad capital ocupaba el centro de la reforma.

A diferencia de la reforma de 1977, que fue de carácter preventivo, la de 1986 fue reactiva, ya que buscaba introducir correctivos a la liberalización política que había impulsado su predecesora. Sin embargo, dado que ya para entonces el peso específico del reclamo democrático se había extendido, a fin de frenar las protestas en las elecciones, fue necesario retomar algunas demandas de la oposición. En todo caso, el proceso para aprobar la reforma siguió puntualmente la ruta del sistema autoritario con partido hegemónico, es decir, respondió básicamente a los cálculos del poder y su aparato partidario, sin enfrentar resistencia efectiva por parte de los grupos de oposición. Para decirlo de otra manera, aunque se había incrementado la capacidad de *chantaje* de los partidos de oposición,[12] adquiriendo más voz en la discusión de la reforma, ésta fue finalmente confeccionada en función de los intereses del gobierno. Para lograrlo, echó mano de su holgada mayoría en el Congreso federal (75% de las diputaciones y 100% de los escaños del Senado) (cuadros 9.2 y 9.3).

En suma, aunque un cambio importante en la mecánica de la reforma de 1986 fue que los partidos políticos se convirtieron en actores presenciales del proceso de negociación política, e incluso cuatro de ellos presentaron una iniciativa propia, al final se impuso el aparato hegemónico priista, pues la iniciativa de los partidos de oposición ni siquiera alcanzó a ser discutida en el pleno de la Cámara de Diputados, y la reforma se debatió de julio de 1986 a febrero de 1987 cuando fue aprobado el Código Electoral Federal, o sea, apenas siete meses después.

[12] De acuerdo con Giovanni Sartori (1976: 157), los partidos políticos cuentan como fuerza política si tienen capacidad para competir y ocupar escaños, o para formar coaliciones, o si tienen posibilidad de "chantaje", es decir, de cuestionar la legitimidad de un gobierno o de una elección.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Pluralidad de voces, decisión vertical

La centralidad de los partidos de oposición en el debate para la reforma electoral de 1986 hizo que los temas planteados fueran más diversos, pero al mismo tiempo más concretos de lo que habían sido antes. El reclamo de la justa representación se concebía de manera diferenciada, ya que para los partidos de izquierda implicaba extender la representación proporcional, mientras que para el PAN sólo se trataba de revisar los topes máximos de representación que podía llevarse el partido mayoritario. El PRI, en cambio, pugnaba por regresar a la representación mayoritaria pura, sin concesión alguna para las minorías.

La oposición planteaba abrir el Senado a la pluralidad; reducir el umbral de 1.5 a 1% de votos para mantener el registro oficial como partido político nacional; el reconocimiento a partidos locales y remover los obstáculos para formar coaliciones y frentes, así como prohibir el uso de recursos públicos en campaña y la afiliación corporativa. Adelantándose a los tiempos, plantearon incluso la reelección inmediata de los diputados y el voto de los mexicanos en el extranjero, temas que serían discutidos sólo a finales de los años noventa.

El activismo de los partidos de oposición en el proceso de reforma electoral de 1986 derivó en la creación de un espacio de discusión paralelo al oficial, conocido como el "Foro por el Sufragio Efectivo", convocado por el PAN, el PSUM, el PRT y el PMT,[13] cuyo propósito fue denunciar abiertamente el fraude electoral y proponer reformas sustantivas, tales como la creación de órganos electorales integrados por los partidos políticos, para administrar los comicios y resolver las controversias.[14] Se trataba de temas orientados a cambiar de fondo las instituciones electorales que se presentaron como una alternativa a la iniciativa presidencial de reforma constitucional, sin embargo, ésta quedó registrada sólo como un acto testimonial, debido a que el proyecto presidencial finalmente se aprobó en todos sus términos.

Las modificaciones que se introdujeron al sistema electoral fueron, en primer lugar, la ampliación de los asientos de representación proporcional de 100 a 200, más que para extender la presencia de los partidos minorita-

[13] Para una relación detallada de las propuestas planteadas tanto en la consulta oficial como en el Foro de la oposición véase Woldenberg (1987: 225-246).

[14] Para un listado de las propuestas del Foro opositor véase Becerra *et al.* (2000: 176-177).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

rios, para que el PRI participara en el reparto de los mismos y no únicamente en los de mayoría, es decir, quería beneficiarse de las dos fórmulas de acceso al Congreso. Esto estuvo acompañado de la eliminación de las dos boletas para la elección de diputados que se habían establecido en 1977 (una para elegir diputados de mayoría y otra para elegir a los de representación proporcional), con lo que se buscaba impedir que simpatizantes del PRI fueran utilizados en la vía proporcional a favor de ciertos partidos emergentes que eran vistos como una oposición más cómoda para el sistema. Otra novedad importante fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral que atendería las quejas por irregularidades en la organización de las elecciones, aunque con grandes limitantes porque no tenía facultades para corregir la labor de los colegios electorales cuya determinación era definitiva e inatacable. Por último, la reforma de 1986 dio lugar a la primera forma de representación en la ciudad capital, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que, si bien tenía sólo carácter reglamentario, colocó la primera piedra de un poder legislativo propio para la capital del país.

Fiel a la lógica del sistema hegemónico, en su paso por el Congreso, la reforma electoral de 1986 incorporó muy pocas modificaciones a la iniciativa presidencial que consistieron en: abrir paso a las candidaturas comunes; permitir que hasta 30 candidatos a diputados de mayoría aparecieran también en las listas de representación proporcional; modificar la integración de la Comisión Federal Electoral para que todos los partidos tuvieran presencia y no sólo los tres más importantes como quería la iniciativa presidencial. Sin embargo, la incorporación a la CFE de todos los partidos no fue igualitaria, sino proporcional a la fuerza electoral de cada partido, con lo que la intervención de los legisladores sirvió para reforzar el control del PRI sobre el órgano de dirección electoral, militando en contra del reclamo de autoridades electorales imparciales y sin predominio de alguna fuerza política. El paso por el Senado para su aprobación dejó intacta la obra de los diputados.

La reforma de 1986 reprodujo la mecánica autoritaria de un partido hegemónico, pues no sólo fue diseñada desde la cúspide del poder ejecutivo para ser acatada por el legislativo, sino que los cambios que éste introdujo ahondaron el control del gobierno y del PRI sobre la organización de los comicios, ya que el partido hegemónico contaba, además de sus 16 lugares en la CFE, con el voto del secretario de Gobernación y el del notario público. Dicho de otra manera, al final, la presencia de todos los partidos en el órgano electoral no sirvió para acotar la capacidad de maniobra del gobierno y su partido.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

No obstante, la integración de la Cámara de Diputados después de la reforma electoral de 1986 mostró cambios significativos en la medida en que el PRI finalmente vio reducido su número de curules (pasó de 289 en la LIII Legislatura de 1985-1988 a 261 curules en la LIV de 1988-1991) y que el peso legislativo de los partidos de oposición se incrementó significativamente. De hecho, el número de diputados del PAN creció más de dos veces y media respecto del periodo anterior (cuadro 9.3). No cabe duda de que el contexto en el que sucedió la elección presidencial de 1988 fue clave para comprender que las fórmulas de contención de la reforma de 1986 de poco sirvieron para evitar el empuje de las corrientes de oposición.

1989-1990: LA PÉRDIDA DE LA AUTOSUFICIENCIA

La apuesta a la bilateralidad

La reforma de 1986 no contribuyó a hacer más confiables las elecciones, sentando la pauta para la crisis de la elección de 1988 caracterizada por la caída del sistema de cómputo y el cuestionamiento del Colegio Electoral, última instancia calificadora de los comicios, lo cual dejó un manto de ilegitimidad sobre el nuevo gobierno encabezado por Carlos Salinas de Gortari.

Pero la crisis de credibilidad en las elecciones de 1988 no se debió sólo a la composición desequilibrada de la Comisión Federal Electoral (el PRI contaba con 16 representantes, frente a 12 del conjunto de los partidos de oposición), sino a otros aspectos que se dieron cita en ese momento, tales como la ausencia de procedimientos abiertos para la competencia interna por la candidatura presidencial en el PRI, lo que puso en entredicho la unidad del partido, aunado al avance electoral de los partidos de oposición sobre todo en las contiendas locales en el marco de un sistema electoral controlado por el gobierno.

La crisis de 1988 reveló que la lucha política nacional pasaba ya por la arena electoral y que, por ello, era necesario que el gobierno contara con el respaldo legitimador de origen, es decir, el proveniente del proceso electoral, pues no era suficiente invocar la legitimidad de gestión o la proveniente de la lejana herencia revolucionaria. Se requería, entonces, un sistema electoral confiable a los ojos de propios y ajenos.

Las movilizaciones que siguieron a la muy cuestionada jornada comicial de 1988 produjeron cambios importantes en los futuros procesos de

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

negociación en materia de legislación electoral. Estos cambios pueden resumirse en "la pérdida de autosuficiencia" del gobierno y su partido para aprobar futuras reformas electorales que resultaban indispensables para que el gobierno recuperara legitimidad, es decir, estaba obligado a transitar por nuevas rutas reformistas y, además, requería el apoyo de alguna de las dos principales fuerzas de oposición. Fue el PAN, la de mayor antigüedad, que por primera vez quedó desplazado al tercer sitio por el impulso del Frente Democrático Nacional (FDN), quien jugó el papel de interlocutor privilegiado del gobierno para acordar una nueva reforma electoral.[15] En efecto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de 1989-1990 fue producto de una negociación de corte bilateral (PRI + PAN).

El contexto en el que se desarrolló el entendimiento para la reforma fue también nuevo: a la crisis de legitimidad del gobierno salinista se sumó la composición inédita del Congreso, pues dado que el PRI carecía de mayoría calificada en la Cámara de Diputados, los partidos de oposición contaban con una mayor capacidad de "chantaje", al menos para modificar la Constitución. La gran paradoja de 1988 fue que la elección representó el mejor momento para la izquierda coaligada alrededor de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas en el Frente Democrático Nacional (FDN) que alcanzó 31% de los votos, pero no fue la mejor ocasión para negociar cambios a la ley electoral debido a que desde su percepción no sólo el PRI le había arrebatado el triunfo de manera fraudulenta, sino que seguían vivas las dudas históricas de la izquierda sobre la viabilidad de las elecciones como terreno efectivo de lucha política. Finalmente, la coalición había sido esencialmente coyuntural, carente de aliento de mediano plazo.

En cambio, el PAN, que apenas conservó su promedio reciente de votación (17%), al final salió beneficiado tanto en el reparto de curules —el golpe que el FDN asestó al PRI fue capitalizado por el PAN porque el Frente no pudo recrear la alianza presidencial en la contienda legislativa— como en la definición de su futura estrategia de lucha política. Al haber perdido su posición cuasi monopólica de partido opositor, el PAN modificó su estrategia de partido testimonial para adoptar una de lucha más pragmática, aprovechando los espacios para avanzar en las elecciones.

[15] Como bien señaló un experto en sistemas electorales, Jorge Alcocer, en el proceso de reforma 1989-1990 entramos de lleno al ciclo de *reformas bilaterales*. Véase *Voz y Voto* (1996).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En todo caso, el hecho de que el gobierno y su partido carecieran de la legitimidad necesaria para la promoción unilateral de la obligada reforma electoral después de 1988, convirtió la negociación en un proceso más complejo, que tomaría mayor tiempo de preparación y maduración. De ahí en adelante, la incorporación de nuevos actores en la escena política haría más prolongados los intercambios de posiciones y la búsqueda de acuerdos. Las siguientes reformas se caracterizaron por ser impulsadas como consecuencia de coyunturas de cuestionamiento; por estar orientadas a combatir la desconfianza en las autoridades electorales, pero, sobre todo, por tener desde el origen una conclusión incierta. Atrás había quedado la época de la certidumbre de los desenlaces de un proceso de reforma.

Los reductos de la hegemonía

La urgencia de una nueva reforma electoral después de la crisis de 1988 se evidenció a lo largo de todo el recuento y la calificación de las elecciones, que estuvieron marcados por la negativa a revisar el conteo de los votos o las actas electorales. Al principio, los partidos de oposición formaron un frente común en contra del fraude y suscribieron el llamado "Compromiso Democrático", cuestionando los resultados y demandando la anulación de la elección.[16] Empero, muy poco después, las diferencias entre el PAN y Cuauhtémoc Cárdenas, líder del FDN, se hicieron patentes, ya que mientras éste desconocía a Salinas como presidente y se declaraba a sí mismo ganador de la contienda, el PAN sostenía que debido al fraude no se podía identificar con claridad a un ganador, por lo que había que reponer la elección. Dicho de otra manera, el PAN no estaba dispuesto a reconocer la pretensión de triunfo de Cárdenas, con lo cual se desvanecieron las esperanzas de una posible coalición opositora.[17]

En noviembre de 1988, el PAN entabló negociaciones con Salinas de Gortari al difundir el documento Compromiso Nacional por la Legitimidad y la Democracia, en el que los líderes panistas argumentaban que a pesar de

[16] Este "Compromiso Democrático" dio pie al documento Llamado a la legalidad, que los excandidatos presidenciales de oposición entregaron al secretario de Gobernación, solicitando la anulación de la elección de 1988. Véase Palma (2004: 65).

[17] Manuel Clouthier planteó a Cuauhtémoc Cárdenas la idea de una coalición de resistencia civil, pero la directiva nacional del PAN se rehusaba a convocar movilizaciones a favor de Cárdenas. Véase Eisenstadt (2004: 290).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

que el gobierno carecía de legitimidad por el fraude electoral, podría adquirirla mediante el ejercicio del poder, reconociendo los triunfos de la oposición en elecciones locales y actuando como gobierno "de transición". La respuesta al conflicto la ofreció Salinas de Gortari en su toma de protesta, al convocar a un acuerdo político para la apertura de la vida democrática.

Las pláticas entre el gobierno y la oposición comenzaron en enero de 1989, y aunque al principio participaron todos los partidos, llegando a un consenso en torno a 11 puntos de la reforma constitucional (sobre los principios rectores de la función electoral, concebida como estatal; sobre la responsabilidad del Estado y los partidos en la organización de los comicios y la confección de un padrón electoral confiable),[18] al final el PRI y el PAN aprobaron la reforma a la Carta Magna, con el rechazo abierto del recién creado PRD. De hecho, este último se había retirado de las negociaciones por su oposición, en particular, a la llamada "cláusula de gobernabilidad", o premio de mayoría, que se otorgaría al partido que obtuviera al menos 35% de los votos.[19]

Aunque el PRI contaba con los votos necesarios para aprobar en solitario la reforma a la ley secundaria, es decir, el Cofipe, a diferencia de lo sucedido con la reforma constitucional se logró el respaldo de cinco fracciones parlamentarias (PRI, PAN, PPS, PARM y Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, PFCRN), pero fue aprobada después de un largo proceso de negociación que se extendió por más de año y medio, en agosto de 1990, en claro contraste con los breves tiempos de maduración de las reformas previas.

Vale la pena destacar que el voto en contra del Cofipe por parte del PRD en la Cámara de Diputados estuvo acompañado por el de 26 diputados del PAN, es decir, el gran aliado del gobierno salinista experimentó una división interna de una cuarta parte de su representación parlamentaria, explicable por el abierto cambio de estrategia en su relación con el gobierno que no fue bien recibida por algunos grupos de Acción Nacional.[20] En cambio, en

[18] La lista completa de los 11 puntos de consenso puede consultarse en Becerra *et al.* (2000: 239-240).

[19] Aunque desde 1986 se había establecido un tope de 350 curules para un solo partido, con la cláusula de gobernabilidad se planteaba que el partido con 35% de los votos tendría derecho al 50% más uno de las curules, por medio de lo que se llamó la "escala móvil" (por cada 1% por encima del 35% se asignarían dos diputaciones adicionales). Véase Núñez (1991: 69).

[20] La escisión parlamentaria en el PAN fue el reflejo del rechazo que se produjo dentro de ese partido por la colaboración de su directiva con el gobierno salinista y que

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

el Senado, el nuevo código electoral fue aprobado por 48 votos a favor y sólo tres en contra (la coalición del FDN ganó cuatro asientos en el Senado) (Núñez, 1991: 36-40).

La reserva de poder del gobierno priista (a pesar del cuestionamiento a la elección de 1988) le permitió sortear la negociación con el PAN para sacar adelante la reforma constitucional en materia electoral y para aprobar la legislación secundaria con el aval de todas las fuerzas políticas, salvo el PRD. Esta misma reserva le permitió dosificar las modificaciones legales (mantener la calificación electoral en manos del Congreso y el control sobre la autoridad electoral), es decir, el gobierno y su partido pudieron mantener el carácter gradual de las reformas.

Es cierto que Acción Nacional tuvo que pagar el costo de su alianza con el gobierno de Salinas de Gortari, sufriendo la escisión del Foro Doctrinario y Democrático, pero muy pronto experimentó las ventajas de su pragmatismo, ya que en 1989, por primera vez en la historia contemporánea, el sistema reconoció el triunfo del PAN en la gubernatura de Baja California y esto catapultó su crecimiento electoral. Este reconocimiento contrastó con el tratamiento hostil que el gobierno tuvo hacia el PRD, con el que no hizo concesión alguna, como lo revelaron los casos de Guerrero y Michoacán en 1989.[21] Lo que pudo evidenciarse, entonces, fue que el gobierno conservaba aún márgenes de maniobra para premiar la colaboración y castigar la confrontación declarada, es decir, para escoger a sus aliados y a sus enemigos.

Las reformas electorales que siguieron a la de 1989-1990 se precipitaron por nuevas coyunturas críticas que se presentaron en el terreno de comicios locales y su hilo conductor siguió siendo el gradualismo, lo que revela la capacidad de resistencia del sistema para evitar emprender cambios profundos en el ordenamiento electoral. No obstante, las tensiones electorales hicieron que en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se tuvieran que aprobar tres reformas electorales que abarcaron modificaciones al propio texto constitucional, pero que fueron claramente insuficientes para dotar de legitimidad a las elecciones.

---

dio lugar al Foro Doctrinario y Democrático, que más tarde se desprendería de Acción Nacional. Véase Palma (2004: 83).

[21] Las respuestas diferenciadas del gobierno frente a la competencia y la violencia electoral en los estados en los casos del PAN y del PRD pueden consultarse en Palma (2004: 83-88).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

1993 Y 1994: LAS COYUNTURAS CRÍTICAS COMO RESORTES DE REFORMAS ELECTORALES

1993: La última reforma bilateral

La reforma de 1989-1990 que derivó en la construcción del Instituto Federal Electoral, autoridad encargada de la organización de las elecciones y con independencia del gobierno,[22] y que dio lugar a la edificación de un nuevo padrón electoral surgido del censo general de ciudadanos, hizo posible que en 1991 se realizaran elecciones federales pacíficas y con un buen grado de confiabilidad, lo cual le permitió al PRI recuperar parte importante del terreno perdido en la conflictiva elección de 1988. Dicha recuperación llegó al punto de que la presencia del todavía partido hegemónico en la Cámara de Diputados quedara a sólo 10 curules de conquistar la mayoría calificada, lo cual le permitiría negociar modificaciones constitucionales y legales con el apoyo de cualquiera de las fuerzas políticas más pequeñas.

En efecto, en la LV Legislatura de 1991 el PRI conquistó 320 curules, equivalentes a 64% de la representación, mientras que el PAN perdió 12 diputaciones, quedándose sólo con 18% de la representación y el PRD que se inauguraba como fuerza política sólo obtuvo 41 diputados, ocho menos de los que había obtenido en 1988 el PPS, uno solo de los partidos de la coalición cardenista (cuadro 9.3).

A diferencia de la tranquilidad con que se sucedieron las elecciones federales intermedias de 1991, en las estatales que fueron concurrentes y que debían renovar a los gobernadores de San Luis Potosí y deGuanajuato, los resultados fueron impugnados por la oposición, mediante tomas de los palacios de gobierno y movilizaciones masivas que tuvieron al Distrito Federal como objetivo. La oposición aceptó desmovilizarse a cambio de una negociación dirigida por el propio Ejecutivo federal que implicó la renuncia de quienes habían sido declarados ganadores, junto con el nombramiento de gobernadores interinos.[23] Dicho de otra manera, la capacidad de presión de los partidos de oposición sobre el gobierno se había intensifica-

[22] El Instituto Federal Electoral fue creado con independencia del gobierno, aunque su cuerpo directivo, el Consejo General, estaba encabezado por el propio secretario de Gobernación y conformado por un grupo de consejeros magistrados, representantes de los partidos políticos en igualdad de posiciones y por consejeros del Poder Legislativo.

[23] Para una relación detallada de las elecciones de gobernador en 1991 véanse Valencia (1993); Harris (1993).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

do en contiendas locales y uno de los temas centrales de la protesta era la transferencia de recursos de los gobiernos al PRI, lo cual hacía muy inequitativas las elecciones, bloqueando su necesaria competitividad.

Desde 1992, en ocasión de su cuarto informe de gobierno, Salinas de Gortari propuso como nuevos temas de reforma electoral: transparentar el origen del financiamiento de los partidos, poner topes a los gastos de campaña y buscar fórmulas equilibradas e imparciales de acceso a medios de comunicación. Sin embargo, el acontecimiento que obligó a la reforma electoral de 1993 fue la publicación en la prensa de una reunión del presidente Salinas de Gortari con un grupo de empresarios que se comprometieron a donar millones de pesos para la campaña presidencial de 1994 (*El Economista*, 1993). La reunión evidenció que las reformas, hasta entonces, no habían abordado el tema de las finanzas de los partidos, en particular el referido a las aportaciones privadas y a la inyección de recursos del gobierno en las campañas del PRI, pues el código electoral carecía de artículos que los regularan, ya que sólo hacía referencia a un informe anual sin que existieran consecuencias jurídicas por incumplimiento.

Una vez más el primer asunto a debatir era si la reforma alcanzaría a la Constitución como insistía el PAN o si sólo tocaría a la ley electoral como defendían el gobierno y el PRI. Esta resistencia a hacer cambios más sustantivos que reclamaban activar al constituyente permanente llevó a que, por primera vez, el PAN y el PRD fijaran una agenda común de oposición, en junio de 1993, que demandaba: un tribunal autónomo, la apertura del Senado a escaños de representación proporcional, un nuevo sistema de financiamiento de los partidos, la equidad en el acceso a los medios y revisar los requisitos de nacionalidad de los candidatos presidenciales.[24] El contexto de exigencia estaba planteado, y en respuesta la Cámara de Diputados conformó una comisión plural para elaborar una iniciativa de reforma que alcanzara el consenso necesario. El IFE se sumó a la promoción del debate, organizando foros entre marzo y abril de 1993.[25]

A pesar de que todos los partidos se involucraron en el arranque de la reforma de 1993, en el curso de la negociación sobre las modificaciones

[24] Para una lista completa de los temas agendados por los dos principales partidos de oposición véase Becerra *et al.* (2000: 289).

[25] La relativa autonomía alcanzada por el IFE le permitió erigirse desde entonces en una palanca de la discusión en torno al sistema electoral mexicano. Desde 1991, el IFE contribuyó también con la elaboración de estadísticas electorales de cada nuevo proceso comicial.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

constitucionales el PRD se deslindó de los acuerdos logrados por considerarlos insuficientes y favorecedores sólo de las dos principales fuerzas políticas, con lo cual, una vez más, las reformas sólo fueron respaldadas por el PRI y el PAN.

Al final, aunque siguió imperando el gradualismo, la reforma de 1993 introdujo modificaciones importantes, tales como: la eliminación de la autocalificación para las elecciones de legisladores; el tope de 60% de curules para el partido mayoritario; un senador más por la primera minoría; reglas de financiamiento público más ceñidas; limitaciones a las aportaciones privadas y topes a los gastos de campaña, así como atribuciones de fiscalización para el ahora Tribunal Federal Electoral. La ley electoral estableció la credencial para votar con fotografía, la reglamentación de observadores electorales nacionales, la contratación exclusiva por parte de los partidos políticos de espacios en medios de comunicación, entre otros.[26]

La negociación de la reforma electoral sólo duró tres meses, en buena medida debido al calendario electoral, pues en noviembre debía arrancar la organización de los comicios presidenciales de 1994. Así, la modificación a la Constitución ocurrió el 2 de septiembre de 1993 y la del Cofipe el 24 de septiembre del mismo año. La rapidez con la que se forjó esta reforma se explica por la disposición de la Presidencia de la República para empujarla y, desde luego, por el dominio del PRI no sólo en el Congreso federal, sino en los de los estados.[27]

El hecho de que el PRD hubiera quedado al margen de la aprobación de la reforma lo llevó a que a fines de octubre estuviera demandando una nueva reforma para dar confianza a todos los actores. Salinas de Gortari se comprometió a presentar periódicamente un informe de gastos de campaña y el propio Luis Donaldo Colosio, al protestar como candidato presidencial del PRI en diciembre de 1993, ofreció una nueva ronda de cambios en la legislación electoral.

A pesar de la mayoría con la que contaba el PRI y de la alianza del gobierno salinista con el PAN, alcanzar la legitimidad de un sistema electoral y, en ocasiones, de una elección presidencial, requería, ya para entonces, el apoyo de la tercera fuerza política, más que por el respaldo electoral del

[26] Una explicación detallada de esta reforma puede consultarse en Woldenberg (1993).

[27] Para 1993 el PRI controlaba más de 75% de las diputaciones locales (Lujambio, 2000: 58).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

PRD, por su fuerza simbólica, capaz de liderar la manifestación de desconfianza en la organización electoral.

1994: Reforma electoral como palanca de distensión política

No cabe duda de que el levantamiento armado del EZLN el 1 de enero de 1994 puso en entredicho los avances electorales alcanzados hasta entonces, pues no sólo obligó al gobierno a lograr la distensión en Chiapas, sino a construir un terreno de confianza con los partidos políticos de cara al proceso electoral que ya estaba en marcha.

La situación de emergencia llevó a que el 28 de enero de 1994, ocho de los nueve candidatos presidenciales, junto con los dirigentes nacionales de sus respectivos partidos políticos, firmaran un acuerdo para la organización de elecciones imparciales, aceptables y aceptadas por todos.[28] El gobierno reaccionó convocando a una mesa de negociación que se conoció popularmente como la Mesa de Barcelona y que se caracterizó porque la convocante fue la Secretaría de Gobernación y porque, a diferencia de las mesas anteriores, a ésta sí acudió el PRD.[29]

La situación crítica producida por la rebelión zapatista se acentuó por el asesinato del candidato presidencial del PRI en marzo de 1994, lo cual obligó a buscar acuerdos entre todos los actores políticos para permitir no sólo que se realizaran las elecciones fijadas para agosto de ese año, sino para que los comicios sirvieran de elemento distensionador. La reforma de 1994 fue de emergencia, negociada en medio del proceso electoral en marcha, que requirió de la disposición del gobierno para dar confianza a los partidos de oposición, es decir, el gobierno y su partido tuvieron que ceder ante buena parte de las demandas de los demás partidos.

Las modificaciones constitucionales y legales se sucedieron muy rápido, pues para el 15 de abril ya estaban aprobadas, esta vez, por el consenso de las fuerzas políticas con representación en el Congreso. Uno de los temas centrales del entendimiento fue el de los nombramientos de los "con-

[28] Únicamente el PPS no firmó el acuerdo.

[29] El nombre de la Mesa de Barcelona se lo dio la dirección del edificio de la Secretaría de Gobernación en la que se llevaron a cabo las reuniones entre el gobierno y los tres principales partidos políticos.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sejeros ciudadanos" del IFE, que permitiría dar un paso adelante en su autonomización y que devendría un asunto de importancia política en los futuros contextos de reforma electoral.[30]

Cabe señalar que aunado a las reformas legales, la autoridad electoral "ciudadanizada", es decir, con consejeros ciudadanos con independencia del gobierno, dictó una serie de disposiciones reglamentarias para reforzar la confianza en la elección que abarcaron desde la realización de un programa de supervisión de la calidad del padrón electoral, pasando por la fijación de principios rectores de la cobertura de las campañas por parte de los medios, así como la realización de un monitoreo de los espacios noticiosos para impulsar una cobertura menos desequilibrada, al menos de las principales cadenas de medios de comunicación.[31] El Consejo General del IFE aprobó una serie adicional de medidas para fortalecer la transparencia del proceso de 1994, tales como una segunda insaculación de los funcionarios de casilla, la posibilidad de que se registraran visitantes extranjeros —y no sólo observadores electorales nacionales— y que la noche de la jornada electoral se realizara un programa de resultados preliminares y conteos rápidos.[32]

A la acción de la autoridad electoral se sumaron el gobierno y los tres principales contendientes, pues el primero aceptó suspender 20 días antes de la jornada electoral las campañas de comunicación de sus programas sociales y los segundos acordaron realizar un debate televisivo entre los candidatos presidenciales de los tres principales partidos.

Sin duda, la manera como se conjugaron acuerdos para reformar la Constitución y el Cofipe, determinaciones de la autoridad electoral todavía dirigida por el secretario de Gobernación, así como acciones y autoconten-

[30] La creación del IFE en 1990 estableció que su órgano de dirección estaría compuesto por "consejeros magistrados" (propuestos por el presidente y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados). Con la reforma de 1994, éstos se convirtieron en "consejeros ciudadanos", propuestos por las propias fracciones parlamentarias, sin interferencia del Ejecutivo. Al mismo tiempo, los representantes de los partidos políticos perderían su derecho a voto en la mesa del Consejo General del IFE. Véase Alcocer (1995).

[31] Esta fue una propuesta del PRD recogida de la tarea que estaba realizando Alianza Cívica. El monitoreo dio cuenta de la parcialidad con la que los medios daban seguimiento a las diferentes campañas presidenciales. Un estudio completo del monitoreo de medios de 1994 puede encontrarse en Trejo Delarbre (1995).

[32] Estas medidas adoptadas en 1994 se convirtieron en normas en la siguiente reforma de 1996.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ciones tanto del gobierno como de los principales actores políticos, se explica por la coyuntura crítica en la que se realizaron las elecciones de 1994. Los distintos actores políticos se sumaron a un circuito venturoso de acuerdos ágiles y pertinentes que harían posible que las elecciones de ese año fueran consideradas por propios y extraños como limpias, fuertemente participativas y apegadas a derecho (Gómez y Weldon, 1995).

LA OBLIGADA NEGOCIACIÓN MULTILATERAL: LA REFORMA DE 1996

La apuesta por el consenso

La muy alta participación electoral registrada en 1994 (77.2%) que superó a todas las cifras previas, la ventaja de 24 puntos porcentuales con que triunfó el candidato presidencial, Ernesto Zedillo, la tranquilidad con la que se realizaron los comicios y la buena valoración de observadores y visitantes extranjeros, hicieron posible que las elecciones cumplieran su propósito estabilizador. Sin embargo, ello no significaba que el sistema electoral ofreciera satisfacción a todos los actores o que la agenda de reformas estuviera ya satisfecha, pues persistían sobre todo la asimetría de los recursos financieros de los partidos y la imposibilidad de revisar los casos impugnados en las elecciones locales.[33]

De hecho, al tomar posesión de su cargo el presidente Zedillo aceptó comenzar la negociación para la nueva reforma electoral que quiso que fuera "definitiva", identificando dos rubros fundamentales de inequidad en las elecciones: 1] el financiamiento de los partidos, y 2] el acceso a los medios de comunicación. Una novedad fue que Zedillo acudió a la sede del Congreso de la Unión para tratar con los legisladores los temas de la reforma, en el entendido que ésta se inscribiría en una amplia reforma del Estado. Es decir, se reconoció al Congreso como interlocutor del Ejecutivo.

Para darle formalidad al proceso, el 17 de enero de 1995, se firmó un Acuerdo Político Nacional entre el gobierno federal y los cuatro partidos con representación en el Congreso (PRI, PAN, PRD y PT) y se instauró una

[33] El dictamen de fiscalización de la Comisión de Consejeros Ciudadanos del IFE reveló que 71.4% de todos los recursos de la campaña electoral de 1994 había sido gastado por el PRI (Peschard, 2006).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mesa de diálogo. Dicho de otra manera, el arranque de la negociación para la reforma estuvo acompañado de una declaración de voluntad de diálogo de parte de todas las fuerzas políticas, de la misma manera que había ocurrido el año anterior en medio de la grave situación política generada por el alzamiento zapatista.[34]

Al igual que en 1994, los consejeros ciudadanos del IFE desempeñaron un papel relevante en la promoción de la discusión para la reforma, al elaborar una Propuesta de Agenda para una nueva Reforma Electoral, en noviembre de 1994. Más tarde, en julio de 1995, el IFE organizó foros de debate en las cabeceras de las cinco circunscripciones electorales y dos de los consejeros ciudadanos auspiciaron un espacio de discusión extrainstitucional, al que acudieron destacados intelectuales y figuras políticas de diversos partidos, conocido como el Seminario del Castillo de Chapultepec, el cual se erigió en el referente de validación de la reforma. Es decir, si los contenidos de la reforma coincidían con las propuestas del Seminario del Castillo, ello significaba que la reforma contaba con el respaldo de la opinión pública.

Estaba claro, entonces, que en adelante la Constitución no podría ser enmendada solamente con los votos del PRI, en primer lugar porque éste ya no contaba con una mayoría calificada, en segundo, porque para darle legitimidad a la reforma era indispensable que concurrieran los otros dos principales partidos políticos, en tercero, porque se exigía también un acompañamiento adicional de la sociedad civil. La participación de los actores institucionales y sociales se convirtió en una exigencia de los futuros procesos de reforma electoral.

La incorporación de las principales fuerzas políticas a la negociación la tornó un proceso complejo, pues los partidos opositores sabían que tenían una gran herramienta de chantaje que era retirarse de la mesa de negociación, con lo cual obligaban al gobierno a atender sus demandas, so pena de ver paralizado el esfuerzo reformista. Las situaciones coyunturales se convirtieron en condicionamientos para la construcción de acuerdos, es decir, resolver conflictos coyunturales fue clave para la buena marcha de la mesa de discusión.

El PRD fue el primero en retirarse de la Mesa por el conflicto poselectoral de Tabasco, que alcanzó dimensión nacional debido al "éxodo por la

[34] Cabe recordar que la llegada de Zedillo al poder estuvo marcada por la crisis devaluatoria de la última quincena de diciembre de 1994.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dignidad" encabezado por Andrés Manuel López Obrador, quien aspiraba a la gubernatura y reclamaba el fraude en su contra. La tensión poselectoral tabasqueña pretendió resolverse con la fórmula de "concertacesión" utilizada al principio de los años noventa para disolver las protestas electorales en Guanajuato y San Luis Potosí.[35] De igual forma, la protesta por los resultados de las elecciones para gobernador en Yucatán, un bastión panista desde los años sesenta, motivó que el PAN abandonara también la mesa de diálogo.

Sin duda, el asesinato de decenas de campesinos por parte de paramilitares en Aguas Blancas, Guerrero, fue un tropiezo mayor para el desarrollo del diálogo, pues, como consecuencia, en julio de 1995 se suspendió la mesa de dialogo sobre Chiapas que se desarrollaba paralelamente, como protesta del PRD y su consecuente retirada de dicho foro.

Si bien es cierto que en los procesos de reforma anteriores, la disponibilidad del PAN para arribar a acuerdos fue indispensable para alcanzar resultados aceptables, en el de 1995-1996 la decisión del PRD, encabezado entonces por Porfirio Muñoz Ledo, de convertirse en interlocutor privilegiado fue decisivo para la evolución de los debates. Así, en septiembre de 1995 en el seno del 3er. Congreso del PRD, Muñoz Ledo se pronunció por dos asuntos esenciales para la reforma: 1] la autonomía de los órganos electorales, y 2] la equidad en la contienda electoral, con lo cual se abrió la posibilidad de reanudar los trabajos de la Mesa.

Pero no fue sino hasta noviembre de ese año que la Secretaría de Gobernación y los tres principales partidos acordaron una nueva forma de trabajo que implicó la extensión de los espacios de discusión. Así, se establecieron 10 mesas de trabajo, vinculadas a la mesa central y una mesa "de coyuntura" para atender los problemas políticos, y se incorporaron legisladores a la negociación.[36] La especialización de los debates para la reforma y la participación de legisladores, además de dirigentes partidarios, revela la importancia que había adquirido el Congreso como actor político con peso propio.

Hasta entonces, los procesos de negociación habían estado en manos de las cúpulas del gobierno y los partidos políticos, pero dado que el Poder

[35] El gobierno federal intentó resolver el conflicto en Tabasco, pidiendo al gobernador electo, Roberto Madrazo, que solicitara licencia, sin embargo, ésta fue la primera rebeldía estatal que se registró.

[36] Una relación detallada de los momentos por los que atravesó el proceso de reforma de 1996 puede encontrarse en Becerra *et al*, 1997.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Legislativo había dejado de ser una mera caja de resonancia del titular del Ejecutivo, a partir de que el PRI había perdido la mayoría calificada, era ya una pieza fundamental del diálogo para la reforma.

A principios de 1996, los temas para la reforma electoral estaban bien identificados, pues la Mesa central tenía una lista de 10 compromisos y el Seminario del Castillo había lanzado una de 60 puntos, con la intención de que fueran considerados en la negociación. No obstante, el PAN se mantuvo fuera de la Mesa como protesta ante los resultados tan cerrados de la elección municipal de Huejotzingo, Puebla, en la que el Tribunal Electoral del estado había declarado ganador al PRI.

Aun sin la presencia del PAN, en abril de 1996, el gobierno y el PRI, PRD y PT entregaron al Congreso la iniciativa de reforma con 60 puntos de acuerdo y uno solo pendiente que era el relativo a la integración de la Cámara de Diputados.[37] Se trataba de una propuesta construida con insumos de diversas fuentes, pero con una base amplia de entendimiento, es decir, que involucraba a diferentes actores, que mostraba la disposición del gobierno de atender los reclamos de la oposición y la posibilidad de hacerlo gracias a la disciplina que mantenía el gobierno respecto de su partido. Dicho de otra manera, el hecho de que el Congreso participara no significaba que fuera el espacio para la construcción de los acuerdos, ya que eso se realizó en las mesas de negociación extraparlamentarias. En medio de los encuentros y desencuentros con el PAN por el tema de Huejotzingo y con el PRD por el de Tabasco, finalmente el 26 de julio de 1996, Zedillo suscribió con los dirigentes de los cuatro partidos con representación en el Congreso lo que llamó "Acuerdos decisivos, definitivos e irreversibles", que fue aprobado en un periodo extraordinario de sesiones.[38]

Año y medio después de la firma del Acuerdo Político Nacional, la reforma constitucional fue aprobada por unanimidad en el Congreso (455 votos a favor y 0 en contra en la Cámara de Diputados, 124 votos a favor y 0 en contra en el Senado). Para completar el circuito del consenso, se sumaron a la aprobación por unanimidad 27 congresos locales.

[37] Esta iniciativa de reforma recogía buena parte de la agenda elaborada tanto por el Seminario del Castillo de Chapultepec, como por los Consejeros Ciudadanos del IFE. Aunque el PAN presentó su propia propuesta legislativa, ésta contenía muchos puntos coincidentes (Becerra *et al.*, 2000: 409).

[38] El Acuerdo abarcaba reformas a 16 artículos constitucionales y adiciones a tres artículos más (Becerra *et al.*, 2000: 409).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La opción de la mecánica vertical y la reserva de disciplina partidaria

El acompañamiento social y el gran consenso entre las fuerzas políticas que se logró conformar para la aprobación de la reforma constitucional de 1996 sólo mantuvo su aliento hasta el nombramiento de los consejeros electorales del IFE, para entonces plenamente autonomizado, debido a que no se logró para la aprobación de la reforma del Cofipe que ocurrió cuando ya había arrancado el proceso electoral de 1996. Esto es, la negociación para la reforma de la ley secundaria se realizó en un contexto de fechas límite en el que lo prioritario ya no fue la búsqueda de acuerdos, sino garantizar que se realizaran en tiempo y forma las elecciones de 1997 que, aunque intermedias, implicarían por primera vez la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de una cuarta parte del Senado (32 senadores de representación proporcional, incorporados gracias a la reforma).

Dada la pluralidad del espectro político, el proceso de deliberación se había trasladado al seno del Congreso y, aunque existía acuerdo sobre la mayoría de los puntos de modificación al código electoral, persistían diferencias sobre dos puntos fundamentales: 1] los montos de financiamiento público de los partidos que la oposición consideraba muy elevados en la propuesta del gobierno, y 2] las coaliciones electorales que los partidos de oposición querían que no tuvieran candados y limitaciones (la coalición para la candidatura presidencial obligaba a la coalición total en el Legislativo).

Finalmente, el 4 de noviembre de 1996, el gobierno resolvió no ceder en dichos temas, por lo que envió al Congreso la iniciativa de reforma al Cofipe, sin la firma de los partidos de oposición, es decir, después de casi dos años de negociación el acuerdo plural para sacar una reforma de consenso se había quebrado. El calendario electoral y el hecho de que el PRI contara con los votos suficientes para sacar adelante la reforma legal (300 de 500 en la Cámara de Diputados y 102 de 128 en el Senado) (cuadros 9.2 y 9.3), hicieron que éste presionara al Ejecutivo para mantener intocados los dos temas controvertidos que el PRI consideraba esenciales para mantener su predominio. La iniciativa original se aprobó en la Cámara de Diputados por 282 votos a favor y 142 en contra, el 22 de noviembre de 1996.

No obstante, gracias a los cambios introducidos por la reforma al artículo 105 constitucional, que otorgaron la facultad de control constitucional a la Suprema Corte de Justicia en materia electoral y que los partidos de

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

oposición adquirieron la legitimidad para interponer acciones de inconstitucionalidad (lo que se llamó "la oposición política garantizada"),[39] el PAN y el PRD ejercieron su derecho a impugnar la reforma al Cofipe, aunque al final, los ministros ratificaron que estaba apegada a nuestra Carta Magna.

La reforma de 1996 no fue "definitiva" como quería el presidente Zedillo, sin embargo, introdujo cambios significativos en la organización de las elecciones federales para hacerlas confiables y competidas. Dichos cambios pueden resumirse en: 1] inyección de confianza en las autoridades electorales, dotando de autonomía constitucional al IFE; 2] establecimiento de condiciones de equidad en la competencia mediante fórmulas equilibradas de financiamiento y de acceso a los medios de comunicación; 3] una justicia electoral más eficaz y mejor regulada gracias a un sistema de medios de impugnación y el establecimiento del derecho de las dirigencias partidarias opositoras a cuestionar la constitucionalidad de las leyes electorales; 4] un esquema de representación más plural, con una sobrerrepresentación acotada a sólo ocho puntos porcentuales, y 5] la ampliación de los derechos políticos en el Distrito Federal.[40]

Quizás lo más destacable fue que el proceso de negociación de la reforma de 1996 permitió acordar la modificación de todos los puntos que habían sido fuente de inconformidad durante los 10 años anteriores, marcados por la demanda de espacios para que la oposición participara en la edificación de las reformas. Es por ello que fue una reforma cuyo procesamiento tomó cerca de dos años y que el resultado fue un cambio de fondo en la organización de las elecciones, que permitió que en las de 1997 el tema de la disputa por las reglas electorales ya no estuviera presente en las campañas políticas.[41] En este sentido, fue una reforma que saldó cuentas con la agenda del reclamo democrático, gracias a la declarada voluntad política del gobierno zedillista que todavía contaba con la fuerza suficiente como para orientar la deliberación con ciertos derroteros.

[39] La reforma constitucional de 1996 incluyó la modificación al artículo 105 para que la Suprema Corte de Justicia tuviera el control de la constitucionalidad en materia electoral. Dicha enmienda otorgó a las directivas de los partidos políticos la posibilidad de impugnar la constitucionalidad de las leyes electorales, lo cual se definió como principio de "oposición política garantizada" (Fix-Zamudio, 1998).

[40] Para una relación detallada de los contenidos de la reforma de 1996 véase Becerra *et al.* (2000: 365-478).

[41] Para una relación del impacto de la reforma de 1996 sobre la competencia política en el país véase Sirvent (2002).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La de 1996 fue la última reforma electoral inscrita en el legado del sistema autoritario y del dominio de un solo partido, lo cual hizo que el debate estuviera marcado por una lógica estratégica de oposición-gobierno, en el que aquélla presionaba por cambios sustantivos para impulsar la competencia política, mientras que éste buscaba asegurarse un margen de condiciones favorables para seguir dominando, ahora en un campo disputado. La expansión de la competencia política y de la pluralidad que se vio fortalecida con las nuevas reglas electorales permitió, finalmente, la alternancia en el Ejecutivo federal e hizo que el siguiente proceso de reforma cambiara de naturaleza, al tener actores, palancas y escenarios inéditos.

La reforma de 1996 permitió que las siguientes elecciones pasaran la prueba de fuego de cualquier sistema democrático, la alternancia en el poder mediante mecanismos legales y pacíficos, y fue así como en 1997 el PRD conquistó por la vía de las urnas el gobierno del Distrito Federal y el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, y en 2000 el PRI perdió la Presidencia de la República. En ambos casos, se trató de elecciones muy competidas, pero su desarrollo fue terso y sin convulsiones, en buena medida debido a que las normas daban confianza y también porque los resultados beneficiaron a la oposición. Empero, la aplicación en tres ocasiones (1997, 2000, 2003) del marco institucional electoral de 1996 permitió identificar lagunas e inconsistencias que llevaron a pensar en la necesidad de introducir modificaciones a la legislación, particularmente en los temas de la equidad y la transparencia, es decir, del financiamiento y fiscalización de los partidos políticos y la contratación de espacios en radio y televisión.

El debate público y los espacios para la discusión de una nueva reforma se abrieron desde el primer año del gobierno de la alternancia y a lo largo del mismo se presentaron diversas iniciativas y de diferente profundidad,[42] pero no fue sino hasta el sexenio subsecuente, surgido de la elección de 2006 otra vez en extremo impugnada, que finalmente se desarrolló un proceso de negociación para una nueva reforma electoral. Al igual que 10 años antes, la reforma electoral de 2007-2008 se insertó en un proyecto más amplio de reforma del Estado pero que, a diferencia de entonces, ya no estuvo liderado por el gobierno, sino por el Congreso.

[42] Entre 2002 y 2005 se aprobaron tres pequeñas modificaciones al Cofipe: 1] la introducción obligatoria de las cuotas de género en las candidaturas legislativas; 2] el incremento en los requisitos para el registro de los partidos políticos, y 3] el voto de los mexicanos en el extranjero para la elección presidencial.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

2007: EL CONGRESO TOMA EL CONTROL DEL PROCESO DE REFORMA

La necesidad de normar el procedimiento

No cabe duda de que los resultados tan cerrados de la elección presidencial de 2006 y el rechazo del PRD a aceptar el triunfo del candidato del PAN, ratificado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, evidenciaron que el arreglo institucional existente en materia de elecciones requería ser reestructurado.

En 1996, la reforma electoral había transformado las reglas electorales y el esquema mismo de organización de los comicios y dicho marco legal había funcionado eficazmente durante tres elecciones federales, porque había otorgado confianza a la ciudadanía y a los propios actores políticos, pero dicho andamiaje electoral no sirvió para legitimar el triunfo del partido en el gobierno, con una ventaja de apenas 0.5%, como fue el caso de la victoria de Felipe Calderón.[43] La autoridad del IFE que hizo el recuento de los votos y del TEPJF que lo calificó como válido fue severamente cuestionada por una parte importante de la opinión pública y el candidato perdedor, Andrés Manuel López Obrador, mantuvo un plantón en una de las principales avenidas de la ciudad de México durante cerca de un mes, haciendo evidente que faltaban mecanismos institucionales eficaces para resolver un litigio que virtualmente dividió a la sociedad mexicana en dos.

La impugnación a la legitimidad del proceso electoral dejó clara la urgencia de una revisión a la normativa electoral, que además de atender el tema de la pérdida de confianza en la autoridad electoral, estableciera mecanismos para reducir las desiguales condiciones de la competencia que persistían, los excesivos recursos invertidos en las campañas mediáticas y la participación de terceros en ellas, entre otros. En realidad, estos temas no eran del todo nuevos en el debate electoral, pues habían estado en el centro de las reformas de 1996, lo que era nuevo eran las circunstancias políticas que se habían presentado y que ponían sobre la mesa aspectos y detalles que no habían sido contemplados, y que lo cerrado de los resultados y la polarización ideológica de la elección presidencial de 2006 hicieron paten-

[43] En efecto, los resultados de las elecciones de 1997, 2000 y 2003 tuvieron la particularidad de favorecer a partidos fuera del gobierno y con márgenes de victoria importantes.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tes (la disputa fue entre el partido de centro derecha, PAN, y el de centro izquierda, PRD).

Alcanzo a ver tres grandes novedades en la preparación y discusión de la iniciativa de reforma de 2007, en primer lugar, la dirección del proceso de negociación ya no estuvo en manos de la Secretaría de Gobernación, sino del Congreso. De hecho, fue el Senado quien diseñó la mecánica de trabajo, los plazos y los participantes, dejando al Ejecutivo con un papel más de acompañante que de coordinador de la negociación, es decir, la manera de discutir, darle forma y resolver el contenido de la reforma sufrió un cambio drástico respecto de lo que había sucedido hasta entonces. De tal suerte, aunque el nuevo gobierno federal tenía a la reforma electoral entre las prioridades de su agenda legislativa, la iniciativa y la conducción de la negociación dejaron de ser suyas y el Congreso tomó su lugar, lo cual otorgó un novedoso relieve político a los órganos directivos de las cámaras federales.[44]

En segundo lugar, la composición plural del Congreso y la existencia de un gobierno dividido (el PAN sólo tenía 206 diputados, equivalentes a 41.2% de la representación de la Cámara Baja y 52 de los 120 senadores, 43.3% de la Cámara Alta), obligaba a echar mano de la estructura organizativa del Congreso y a determinar un esquema de negociación que fuera aceptado, al menos por las tres principales fracciones parlamentarias, que en su conjunto controlaban 87.2% de la Cámara de Diputados y el 95% del Senado (cuadros 9.2 y 9.3).

De entrada y antes de que se inaugurara la nueva gestión del presidente Calderón, en septiembre de 2006, la Junta de Coordinación Política del Senado aprobó la creación de la Comisión para la Reforma del Estado que tendría facultades para el análisis y el dictamen de iniciativas de ley, sin embargo, fue necesario aprobar una ley que normara el procedimiento mismo de la negociación. Fue así como el presidente de la Mesa Directiva del Senado, Manlio Fabio Beltrones, propuso una Ley para la Reforma del Estado que fue promulgada el 13 de abril de 2007[45] y estableció una Comi-

[44] De hecho, la Ley para la Reforma del Estado que normaría el procedimiento de reforma electoral contemplaba que la Comisión del Congreso, encargada del proceso de reforma, permitiría la participación de representantes del Poder Ejecutivo federal y de las presidencias de los partidos políticos nacionales (*DOF*. Ley para la Reforma del Estado, 13 de abril de 2007: artículo 3).

[45] La Ley para la Reforma del Estado establecía que la Comisión Ejecutiva estaría integrada por los presidentes de las mesas directivas de las Cámaras de Senadores y

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso (CENCA) que recibiría propuestas y organizaría una amplia consulta pública en diferentes partes del país y que, a partir de ahí, se construirían los acuerdos interparlamentarios para redactar las iniciativas correspondientes. Además, dicha ley contemplaba que la Secretaría de Hacienda asignara recursos suficientes para desarrollar los trabajos encomendados a la CENCA.[46]

En tercer lugar, la participación de actores no institucionales, en particular de los concesionarios de los medios de comunicación masiva, fue, de modo especial, activa, abierta e, incluso, desafiante para el poder público. Si bien es cierto que es un lugar común que los intereses privados reaccionen y busquen influir en los legisladores cuando se discuten modificaciones legales que afecten sus márgenes de ganancia, en esta ocasión, la ofensiva declarada de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión (CIRT) en contra de la reforma rebasó los cauces tradicionales de presión social.

En suma, si bien habían pasado 11 años desde la última gran reforma electoral (1996), en ese tiempo los cambios en el quehacer político del país habían trastocado las antiguas fórmulas de procesamiento legislativo, propias de un sistema hiperpresidencialista y de partido hegemónico. Ahora, los partidos políticos y sus coordinaciones parlamentarias tomaban la delantera, echando mano de todas sus atribuciones, lo que dio mayor importancia a la estructura organizativa del Poder Legislativo. Ello explica que la iniciativa y la dirección de todo el proceso de reforma electoral fuera tomada por la presidencia de la Mesa Directiva del Senado, ocupada en ese momento por el coordinador de la bancada del PRI que era la segunda fuerza política en la Cámara Alta, pero apenas la tercera fuerza en la Cámara de Diputados.

En este sentido, se trató de un proceso de deliberación legislativa en el marco de una nueva institucionalidad, caracterizada por el dominio de los actores parlamentarios y por una mayor visibilidad de los intereses privados, decididos a influir en los contenidos de la reforma que perjudicaban sus intereses comerciales.

Diputados, los coordinadores de cada Grupo Parlamentario y las presidencias de las comisiones de Reforma del Estado de ambas cámaras (véase *DOF*, 2007a. Ley para la Reforma del Estado: artículo 3).

[46] La Ley para la Reforma del Estado contaba con una vigencia de 12 meses y un presupuesto de 80 millones de pesos para la reforma electoral. La CENCA contrató al Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, encabezado por Jorge Alcocer, para elaborar un documento sobre el que trabajaran los legisladores (*Voz y Voto,* 2007).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Después de cuatro meses de consulta, el tema central de controversia, que para el PRD era una demanda irreductible, era el relativo a la renovación de los miembros del Consejo General del IFE, en la que no estaba de acuerdo el PAN, ya que aceptarlo implicaba reconocer que existían fallas significativas en la elección que habían organizado los consejeros electorales en 2006 y que le había dado el triunfo a su candidato, Felipe Calderón. Dos días fueron suficientes para que el 28 de agosto, los tres principales partidos acordaran la destitución de los consejeros electorales y el procedimiento para hacerlo de manera escalonada.

La propuesta de reforma constitucional fue entregada a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso (CENCA) ese mismo día. Por último, el 31 de agosto de 2007, los coordinadores parlamentarios del PRI, PAN, PRD y PT en el Senado y la Cámara de Diputados presentaron la iniciativa de reforma constitucional,[47] es decir, entregaron un proyecto de consenso entre las principales fuerzas políticas, que giraba alrededor de tres grandes ejes: 1] la disminución de los gastos de campaña; 2] el fortalecimiento de las facultades de control de las autoridades electorales, y 3] un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos.

La propuesta quedó en manos de cuatro comisiones unidas: la de Estudios Legislativos, de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Radio, Televisión y Cinematografía que, en un plazo de escasas dos semanas, discutirían los siguientes temas controvertidos: 1] la fórmula del financiamiento público de los partidos; 2] la prohibición de que las fuerzas políticas y terceros contrataran espacios publicitarios en radio y televisión, dejando que las campañas mediáticas utilizaran únicamente los tiempos oficiales que serían administrados equitativamente por el IFE tanto en precampañas como en campañas, y 3] el procedimiento para remover a los consejeros del IFE.

El 5 de septiembre las comisiones unidas se declararon en sesión permanente y el 11 de septiembre se acordó que ni partidos ni terceras personas podrían pagar inserciones en medios electrónicos. Ese mismo día, la Junta de Coordinación Política del Senado otorgó una audiencia pública a los miembros de la CIRT para que expusieran sus argumentos

[47] La iniciativa fue presentada por el propio presidente de la Mesa Directiva del Senado, pero fue firmada por los coordinadores y vicecoordinadores del PAN, PRI, PRD y PT. Convergencia y el PVEM se pronunciaron en contra.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

con relación al tema de la cancelación de la compra de espacios en radio y televisión.[48]

Las cámaras empresariales intentaron convencer a los senadores de modificar la iniciativa que prohibía la contratación de espacios en medios, perjudicando sus ingresos y para ello lanzaron una campaña en contra que fue difundida en los principales canales de radio y televisión de los que son concesionarios.

El 12 de septiembre, las comisiones unidas aprobaron el dictamen de reforma constitucional, y el 13 de septiembre se sumó el pleno del Senado enviando la minuta a la Cámara de Diputados que un día después votó a favor, con la oposición de Convergencia y PVEM quienes consideraron la medida como un atentado a la libertad de expresión. Una vez publicado el dictamen de reforma constitucional en la *Gaceta Parlamentaria*, fue enviado a las legislaturas locales quienes entre el 20 de septiembre y el 10 de octubre dieron su aprobación, con la única excepción del Congreso de Coahuila que votó en contra.[49] Así, el recorrido para la aprobación de la reforma constitucional fue breve y ágil, pues apenas duró 40 días desde la presentación del proyecto hasta su aprobación en el Congreso de Yucatán que fue el último en pronunciarse. La rapidez con la que se aprobó la reforma constitucional es explicable porque los partidos se habían dado un periodo de negociación previo y porque el 18 de septiembre las directivas nacionales de los tres principales partidos habían pactado impulsar la aprobación de la reforma en los congresos locales.[50]

La velocidad con la que se discutió el proyecto de decreto en el Congreso habla de que no se partía de cero, sino de que existía ya una agenda bien identificada de enmiendas constitucionales que habían sido acordadas en diferentes tramos de negociación y que respondía a lo siguiente:

[48] En la audiencia pública, los miembros de la CIRT reclamaron que se intentara restringir el derecho de expresión so pretexto de establecer límites a los gastos de campaña y que el tema de la relación entre partidos y medios se redujera al tema del dinero (*Gaceta Parlamentaria*, 2007a).

[49] Uno de los temores de los gobernadores era la posibilidad de que el IFE se erigiera en autoridad electoral nacional, es decir, que pudiera organizar también las elecciones estatales, lo cual, desde la periferia se veía como una violación del centro de la soberanía estatal (*La Jornada*, 2007).

[50] La aprobación en los congresos locales apenas duró 15 días y aunque no en todos los casos se votó por unanimidad, como en el Estado de México y Jalisco, fue un recorrido sin obstáculos (*Gaceta Parlamentaria*, 2007b).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

1] reclamos sistemáticos de la opinión pública durante los últimos 10 años sobre el gasto excesivo de la política; 2] lagunas en la legislación para que las autoridades abordaran con certeza jurídica asuntos como la fiscalización del financiamiento de los partidos, sobre todo del proveniente de fuentes privadas y de las precampañas, o las causales de la anulación de una elección presidencial, y 3] la exigencia del PRD, avalada por el Frente Amplio Progresista (FAP), formado al calor de la protesta contra los resultados electorales de 2006, con relación a las desiguales condiciones de la competencia.[51]

Los límites al control sobre los tiempos de la negociación

El afán por controlar los tiempos para la negociación de la reforma, que había inspirado a la Ley para la Reforma del Estado, hizo que la reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, estableciera en sus artículos 3 y 4 transitorios un plazo perentorio de 30 días para que el Congreso federal adecuara las leyes secundarias y para que la Cámara de Diputados nombrara a los tres primeros consejeros electorales del IFE que debían ser reemplazados, incluyendo al consejero presidente. Estos plazos tan ceñidos resultaron ser una camisa de fuerza que impidió que los legisladores cumplieran el mandato respecto del nombramiento de los consejeros electorales.

En todo caso, el proceso legislativo para la reforma al Cofipe utilizó la misma estructura de la reforma constitucional, es decir, la Comisión Ejecutiva (CENCA) coordinó el proceso y para dar continuidad a los acuerdos de la reforma constitucional, la discusión se llevó a cabo en los grupos de trabajo formados por diputados y senadores y la Subcomisión Redactora preparó la iniciativa de reforma al Cofipe (*DOF*, 2007).

De tal suerte, entre el 14 de octubre y el 29 de noviembre se estudiaron los documentos presentados por los ocho partidos políticos con representación en el Congreso, siguiendo los ejes rectores de la reforma constitucio-

[51] La agenda de reformas se había comenzado a construir después de la elección de la alternancia de 2006 en el contexto de lo que se quiso que fuera la discusión para una nueva Constitución. Posteriormente, los consejeros electorales salientes en 2003 elaboraron una agenda de reformas electorales pendientes que fue entregado al Congreso en octubre de ese año.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nal que había contado con el respaldo de 30 de las 31 legislaturas estatales y el Distrito Federal.[52]

La Subcomisión redactora se llevó apenas mes y medio para preparar la propuesta de reforma integral al Cofipe y entregarla a la Comisión ejecutiva quien, a su vez, la turnó a las comisiones unidas de Gobernación y Estudios Legislativos del Senado que sería, una vez más, la Cámara de origen. Cinco días más tarde, el pleno del Senado aprobó el nuevo código electoral con 93 votos a favor, con el respaldo del PRI, PAN, PRD y PVEM, una abstención y 16 votos en contra de Convergencia, el PT y una fracción del PRD, quienes rechazaban la forma en que quedaban reglamentadas las coaliciones electorales.[53]

El gran tema de controversia fue la prohibición para partidos y particulares de comprar espacios en radio y televisión y las atribuciones del Consejo General del IFE para sancionar a los concesionarios que no cumplieran con los dictados de la norma. En el caso de la reforma al Cofipe, la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) no tuvo que solicitar audiencia a los legisladores, como había sucedido en el caso de la reforma constitucional, porque fueron los legisladores directamente vinculados con las grandes empresas de medios electrónicos quienes presionaron para que se redujeran las sanciones por incumplimiento de las normas en materia de propaganda electoral en medios electrónicos.[54]

A la vez, se discutió el procedimiento para la selección de los consejeros electorales del primer relevo escalonado, para lo cual la Cámara de Diputados publicó la convocatoria el 10 de noviembre de 2007.[55]

[52] La iniciativa fue firmada por los presidentes y secretarios de las mesas directivas de las Cámaras de Senadores y Diputados.

[53] Convergencia y el PT protestaron porque a los partidos pequeños se les había excluido de la negociación y porque la reglamentación de las coaliciones impedía que los partidos coaligados se repartieran votos para asegurar que cada uno conservara el registro electoral, la popularmente llamada "cláusula de la vida eterna" (*DOF*, 2007b).

[54] Los legisladores —ex ejecutivos de TV Azteca, Televisa y Multivisión— buscaron modificar el artículo 354 para que se redujeran las sanciones a los concesionarios que difundieran propaganda pagada o se negaran a retirar del aire promocionales cuando el IFE se los ordenara y la impugnaron vía amparo (*Reforma,* 2007).

[55] El tema del relevo de los consejeros electorales cobró centralidad y el Comité Ciudadano para la Reforma Electoral, formado por intelectuales y miembros de organizaciones sociales, propuso que el procedimiento de selección fuera abierto y transparente para que pudieran participar todos los interesados.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Al pasar la minuta del Senado con la aprobación de las reformas al Cofipe a la Cámara de Diputados, se produjo una ruptura dentro de la fracción parlamentaria del PRD por el asunto de los candados a las coaliciones electorales. El 10 de diciembre, la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados aprobó en lo general la minuta del Senado, sólo con reservas en 18 puntos, entre los que estaban la distribución de las fracciones de los tiempos del Estado en medios electrónicos y la manera en que cada partido cumpliría con las fórmulas de equidad de género.

El 12 de diciembre de 2007 se aprobó la reforma a la ley secundaria con 351 votos a favor, 86 votos en contra y cuatro abstenciones. Los partidos que apoyaron la reforma fueron el PAN, el PRI, una parte del PRD y el PVEM, mientras que en contra se pronunciaron parte del PRD, Alternativa, Nueva Alianza, PT y Convergencia, además de un diputado del PRI (líder sindical de los trabajadores de la radio y la televisión). El tema que provocó la ruptura del consenso fue el de las coaliciones, pues una fracción del PRD compartía la posición de los partidos emergentes de utilizar las coaliciones no sólo para sumar votos a favor de un candidato común, sino para distribuirlos entre los partidos aliados para asegurar que cada uno obtuviera al menos 2% de votos, porcentaje necesario para conservar el registro y, en consecuencia, el acceso al financiamiento público. Al final, el Ejecutivo federal publicó el decreto de reforma el 14 de diciembre en el *Diario Oficial de la Federación*, justo la fecha límite prevista por el transitorio constitucional.

A pesar de que la directiva perredista en el Congreso había logrado mantener cohesionada a su fracción durante buena parte de la negociación para la reforma electoral, ya para diciembre de 2007, el partido del sol azteca se enfilaba hacia una contienda interna por el relevo de dirigentes en toda su estructura partidaria, la cual acentuó las diferencias entre las dos grandes fracciones que se disputarían el liderazgo del PRD.[56]

También estaba en juego el acuerdo que dos semanas antes habían firmado los integrantes del Frente Amplio Progresista (PRD, PT y Convergencia) para conformar una alianza legislativa y electoral de cara al 2009 y 2012.[57] Esto explica que el senador del PRD y experto en legislación electoral, Arturo

[56] El discurso de la diputada Valentina Batres expresó la tensión existente, ya para entonces, en el PRD. Al apoyar la reforma al Cofipe, este partido no podría reclamar frente a un nuevo fraude (*El Universal*, 2007).

[57] Convergencia y el PT amenazaron con romper el pacto de alianza electoral para las siguientes elecciones federales si el PRD insistía en respaldar la reforma al Cofipe que incluía el acotamiento de las coaliciones (*Diariocrítico*, 2007).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Núñez, planteara que se dejaran las dos opciones en la ley, es decir, que pudieran los partidos decidir si el convenio de coalición les permitía repartirse los votos, o si cada partido sólo obtendría el porcentaje correspondiente a sus votos específicos. Al final quedó ratificado el principio de que cada partido recogiera únicamente los votos directamente otorgados a su emblema y no el porcentaje establecido en el convenio de coalición. El principio era ceñirse al veredicto de las urnas, es decir, cumplir con la decisión del elector.

Sin duda, el problema de la selección de los consejeros electorales fue el que absorbió la mayor atención al final del proceso de negociación de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, pero también de la opinión pública y del Comité Ciudadano para la Reforma Electoral, organización de intelectuales y miembros de organizaciones sociales que propuso un sistema abierto y transparente para los nombramientos. Con todo, ese fue el asunto que impidió que los diputados cumplieran el mandato del transitorio constitucional sobre el tiempo límite para designar a los primeros tres consejeros electorales renovados.

A pesar de que 300 ciudadanos se registraron como candidatos a consejeros electorales, gracias a que se permitió la autopropuesta sustentada en los requisitos de ley y la presentación de un ensayo para probar que se tenía conocimiento del tema, desde el principio del proceso estuvo claro quiénes eran los favoritos de los tres principales partidos, es decir, la apertura de la convocatoria resultó una falacia.

Así, la idea de que la selección de los consejeros surgiera de un mecanismo abierto al escrutinio de la sociedad resultó intrascendente porque si bien motivó una amplia participación de aspirantes, al final lo que se privilegió fue el respaldo decidido de alguno de los tres principales partidos, a condición de que no existiera rechazo abierto de los otros. Dicho de otra manera, se privilegió el padrinazgo. De poco sirvió que se diseñara un procedimiento visible y fincado en la prueba de las capacidades, para después condicionarlo a la voluntad de las directivas de los partidos de establecer correas de transmisión con los consejeros electorales.

La dificultad para combinar el cumplimiento del procedimiento de selección y la decisión de los partidos de imponer su sello en el nombramiento impidió que en la fecha límite del 13 de diciembre estuvieran designados los consejeros. Así, los tres coordinadores de las principales fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados anunciaron que diferían el nombramiento para febrero de 2008, es decir, para el comienzo del siguiente periodo ordinario de sesiones.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Se violentó el mandato constitucional establecido por el propio constituyente permanente, pero los dos meses de gracia que se otorgaron los legisladores sirvieron para distender las fricciones que había generado un proceso publicitado de postulación de candidatos a consejeros electorales, sustentado en una mecánica cerrada y controlada por las cúpulas partidarias, e incluso por corrientes específicas dentro del PRD que controlaban la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados. Al final, la manipulación del proceso de selección restó legitimidad a los nombramientos de los consejeros y mermó aún más la ya deteriorada credibilidad en los legisladores.

A MANERA DE BALANCE FINAL

La revisión de las mecánicas de negociación de las reformas electorales en México durante los últimos 30 años da cuenta de los cambios profundos que se han producido en las formas del quehacer político del país, los cuales, en buena medida, han sido impulsados por la propia matriz electoral.

En mi opinión, a lo largo de estos tres decenios pueden identificarse dos grandes mecánicas de negociación electoral que se corresponden no sólo con el régimen político en el que se enmarcan, sino con el horizonte que se tiene en la mira de la reforma, es decir, con lo que propiamente estaba en juego en la negociación —adelantarse a un posible conflicto, cambiar para recuperar legitimidad, modificar la ley para asegurarse márgenes de maniobra, etc. De tal suerte, durante toda la época en que estuvo vigente el hiperpresidencialismo con partido hegemónico la negociación para la reforma estuvo concebida, conducida y, en buena medida, controlada desde el gobierno, y el objetivo que se perseguía era establecer reglas para que las fuerzas políticas que habían estado excluidas pudieran participar en los procesos institucionales de lucha por el poder. Se trataba de ganar legitimidad para el régimen "autoritario pero incluyente" y, dado que las reformas iban demandando nuevos espacios de interlocución para las minorías, las reformas sucesivas fueron incorporando a los partidos de oposición al diseño y aprobación de las modificaciones legales, en buena medida porque fueron ganando terreno en las lides electorales.

En cambio, después de la alternancia en el Ejecutivo federal, en el contexto de gobiernos divididos y una pluralidad implantada, el control sobre la negociación para las reformas electorales se trasladó al Congreso, dejan-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

do al Ejecutivo como un actor más. En este esquema enmarcado por la competencia efectiva, la mecánica de la negociación se tornó más compleja e incierta, requiriendo de un número mayor de tramos de entendimiento para lograr la aprobación de una reforma.

Durante los 30 años de reformas electorales, la demanda de cambios normativos tuvo un motor común: la desconfianza en la organización de las elecciones, ya fuera por la identidad entre la autoridad electoral y el gobierno, por la falta de espacios institucionales de competencia o, finalmente, por las asimetrías en los recursos de los contendientes.

Mientras que la reforma de 1977 fue concebida desde el gobierno federal para abrir espacios de participación institucional y de representación para las fuerzas políticas excluidas e incluso antisistémicas, la reforma subsecuente de 1986 fue diseñada en el mismo marco institucional, pero con un ordenamiento partidario plural que resultaba amenazante para el *statu quo*. En efecto, la reforma que dio lugar al Código Federal Electoral fue dirigida y orientada por el gobierno y su partido, sin necesidad de incorporar demandas sustantivas de los partidos minoritarios y con objeto de ampliar los espacios de control y representación para el partido del régimen.

Si bien es cierto que las reformas de 1989-1990 y de 1993 y 1994 se explican en buena medida por la crisis de legitimidad planteada por la elección presidencial de 1988, todavía estuvieron diseñadas y guiadas por los cálculos del gobierno federal, aunque para ser aprobadas requirieron el concurso de alguno de sus dos principales adversarios políticos. Es el periodo de la "bilateralidad" de los procesos de negociación (mediante los acuerdos entre el PRI y el PAN) para hacer viables las reformas electorales, en el entendido de que aunque los partidos de oposición todavía no lograban disputarle efectivamente el predominio al partido del régimen, ya contaban con recursos ideológicos suficientes como para cuestionar la legitimidad de un proceso de reforma y hacer obligatorio tomar en cuenta parte de sus demandas.

La reforma de 1996 todavía se construyó en el contexto de un gobierno federal unificado, pero ya solamente con partido dominante, debido a que habían surgido espacios de competencia efectiva en algunos estados del país. A pesar de que la reforma electoral siguió estando conducida por el gobierno, la interlocución con los partidos de oposición y con el Congreso fue obligada y no discrecional, por lo que los contenidos de la reforma fueron producto de una negociación plural. Dicho de otra manera, la reforma de 1996 se negoció en un espacio abierto y convocado por el gobierno federal, pero ocupado por las directivas nacionales de los principales parti-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dos políticos que, ya para entonces, habían conquistado su derecho a ser tomados como interlocutores efectivos. La declarada voluntad política del gobierno del presidente Zedillo fue clave para dotar de profundidad a la reforma, pero el contexto de competencia y pluralidad que ya existía en el país fue la condición necesaria.

El alcance de cada una de las reformas caracterizadas por negociaciones conducidas por el gobierno federal se explica en razón del impacto de cada una de ellas sobre el terreno electoral y político, ya que mientras que la reforma preventiva de 1977 tuvo vigencia durante nueve años, la "reactiva" de 1986 duró solamente dos años porque no pudo sobrevivir a la crisis electoral de 1988. Las reformas de 1989 a 1994 se enmarcan en un contexto en el que las elecciones habían devenido ya espacios de protesta y de conflicto políticos que todavía no podían resolverse por medio de los cauces electorales institucionales, requiriendo la intervención política del gobierno federal. Ante una mayor capacidad de presión de los partidos de oposición, el gobierno federal echó mano de su todavía amplio margen de maniobra para mantener su control sobre las elecciones, que estaban cuestionadas por varios flancos. Es por ello que dichas reformas tuvieron una muy corta duración, entre uno y tres años solamente.

La reforma de 1996 cuyo procesamiento fue más largo que el de sus predecesoras, tuvo, en cambio, una vigencia de 11 años, en buena medida porque atendió las demandas históricas de los partidos de oposición para garantizar elecciones libres, justas y competidas, además de que abarcó los ámbitos administrativo y jurisdiccional de las elecciones.

La reforma de 2007-2008 se entiende como la condensación de los cambios ocurridos durante los 30 años anteriores no sólo en el sistema electoral, sino en el de partidos y en el propiamente político. Fue una reforma enmarcada en una democracia electoral vigente, en donde la competencia política era parte del panorama cotidiano y ello conllevaba la extensión del número de actores políticos relevantes. Es por eso que la pieza central del proceso de negociación de la reforma ya no fue el Ejecutivo federal, ni las directivas nacionales de los partidos políticos, sino la estructura oficial del Congreso federal con una composición plural. En este caso, sin partido dominante o con mayoría absoluta en el Congreso, la buena operación política, con tramos distintos de encuentro y negociación, fue clave para edificar los acuerdos necesarios.

A lo largo de los últimos 30 años, el móvil que impulsó las reformas electorales fue cambiando también en razón de la relación de las fuerzas

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

políticas y de lo que estaba en juego en las coyunturas. De tal manera, al principio la razón para promover una reforma electoral dependió estrictamente de los cálculos del poder, en cambio posteriormente fue demandada por situaciones críticas y contextos desafiantes a los que el gobierno se vio obligado a responder, pugnando porque las reformas electorales sirvieran para reducir los niveles de tensión o de enfrentamiento.

Así, el resorte principal de la reforma electoral de 2007-2008 fue la crisis de legitimidad del gobierno y de las instituciones electorales, provocada por los resultados tan cerrados de la elección presidencial de 2006 que se había disputado entre dos fuerzas ideológicamente contrapuestas.

Al igual que en 1996, la reforma constitucional de 2007 fue respaldada por todas las fuerzas políticas con representación en el Congreso, gracias a que los legisladores de las principales fracciones parlamentarias reconocieron su incapacidad para allegarse los votos necesarios para aprobar por sí solos la nueva ley. El hecho de que la aprobación de la reforma dependiera de la negociación orquestada por los propios legisladores los hizo más responsables.

Si el primer esquema de negociación para las reformas políticas fue superado por el establecimiento de la pluralidad y la competencia políticas, el segundo esquema caracterizado por el protagonismo del Congreso federal habrá de acompañar a los futuros procesos de reforma electoral en años venideros. Dicho de otra manera, la extensión y diversificación de los actores políticos relevantes que ha traído la democracia electoral en nuestro país ya no tiene marcha atrás, por lo que de aquí en adelante las negociaciones para futuras reformas electorales y políticas estarán determinadas por la participación del Poder Legislativo con su pluralidad característica. El Ejecutivo podrá proponer, pero el Legislativo habrá de disponer.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

REFERENCIAS

Alcocer, J., 1995. *Elecciones, diálogo y reforma. México 1994.* México, Nuevo Horizonte-CEPNA.

Aziz, A., y C. Ruiz, 1982. Poder y discurso de la reforma política en México, 1977-1979, en J. Alonso (coord.), *El Estado mexicano.* México, Nueva Imagen.

Becerra, R., P. Salazar y J. Woldenberg, 1997. *La reforma electoral de 1996: una descripción general*. México, Fondo de Cultura Económica.

Becerra, R., P. Salazar y J. Woldenberg, 2000. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas.* México, Cal y Arena.

Castillo Peraza, C., 1991. Memorial de agravios electorales, *Nexos* (64): 12-16.

Cordera, R., R. Trejo Delarbre y J.E. Vega (coords.), 1988. *México: el reclamo democrático.* México. Siglo XXI.

Diariocrítico, 2007. Portal en <*www.diariocritico.com*>, diciembre.

DOF (*Diario Oficial de la Federación*), 2007a. Ley para la Reforma del Estado, 13 de abril.

DOF, 2007b. Dictamen de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 5 de diciembre.

Eisenstadt, T.A., 2004. *Cortejando a la democracia en México. Estrategias partidarias e instituciones electorales*. México, El Colegio de México.

El Economista, 1993. 12 de marzo.

El Universal, 2007. 12 de diciembre.

Fix-Zamudio, H., 1998. Significado actual del control constitucional en México, en VV. AA., *El significado actual de la Constitución.* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 193-208.

Gaceta Parlamentaria, 2007a. 13 septiembre.

Gaceta Parlamentaria, 2007b. 10 octubre.

Gómez, C., y J.A. Weldon, 1995. Los visitantes internacionales en el proceso electoral federal, en G. Pérez, A. Alvarado y A. Sánchez (coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994.* México, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa, pp. 159-178.

Harris, L., 1993. San Luis Potosí, en S. Gómez Tagle (coord.), *Las elecciones de 1991. La recuperación oficial.* México, La Jornada-GV, pp. 373-422.

La Jornada, 2007. 26 de noviembre.

Lujambio, A., 2000. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana.* México, Océano.

Medina, L., 1977. Evolución electoral en el México contemporáneo, en CFE, *Reforma Política, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral.* México, Comisión Federal Electoral.

Meyer. L., 1989. Democratization of the PRI. Mission imposible?, en W. Cornelius,

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

J. Gentleman y P. Smith (eds.), *Mexico's Alternative Political Futures*. San Diego, Center for US-Mexican Studies, University of California, pp. 325-350.

Molinar Horcasitas, J., 1991. *El tiempo de la legitimidad.* México, Cal y Arena.

Núñez, A., 1991. *El nuevo sistema electoral mexicano.* México, Fondo de Cultura Económica.

Palma, E., 2004. *Las bases políticas de la alternancia en México.* México, UAM/Azcapotzalco.

Peschard, J., 2006. Control over party and campaign finance in Mexico, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* **22** (I): 83-105.

Przeworski, A., 1991. *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America.* Cambridge, Cambridge University Press.

Reforma, 2007. 27 de noviembre.

Reyes Heroles, J., 1977. Jesús Reyes Heroles en la sesión solemne del segundo informe de gobierno de Rubén Figueroa. Chilpancingo, Guerrero, 1 de abril de 1977, *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, agosto.

Sartori, G., 1976. *Partidos y sistemas de partidos.* Madrid, Alianza.

Senado de la República, 2006. *Boletín informativo* **I** (40), mayo-agosto, en <*www.senado.gob.mx*>.

Sirvent, C., 2002. *Partidos políticos y procesos electorales en México.* México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.

Trejo Delarbre, R., 1995. Medios y elecciones en 1994. El sufragio privilegiado, en G. Pérez, A. Alvarado y A. Sánchez (coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994.* México, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa, pp. 59-86.

Valencia García, G., 1993. Guanajuato, en S. Gómez Tagle (coord.), *Las elecciones de 1991. La recuperación oficial.* México, La Jornada-GV, pp. 189-218.

Voz y Voto, 1996. El ciclo de las reformas electorales (45), noviembre.

Voz y Voto, 2007. (175), septiembre.

Woldenberg, J., 1987. La reforma electoral de 1986, en G. Pérez y S. León (coords.), *17 ángulos de un sexenio*. México, UNAM-Plaza y Valdés.

Woldenberg, J., 1993. Sistemas políticos, partidos y elecciones en México, en A. Begné, P. Aguirre y J. Woldenberg, *Sistemas políticos, partidos y elecciones en México.* México, Trazos-Instituto de Estudios para la Transición Democrática, pp. 287-373.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

EL COLEGIO DE MÉXICO
70 AÑOS 1940-2010

10
DE LA HEGEMONÍA AL PLURALISMO: ELECCIONES PRESIDENCIALES Y COMPORTAMIENTO ELECTORAL, 1976–2006

*Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz**

CONTENIDO

Introducción 407

Hacia una tipología de las elecciones presidenciales 407

Estudio de elecciones presidenciales sucesivas, 408; Correlación entre el voto priista y su votación "tradicional", 409

De la hegemonía a la crisis, 1970-1982 412

La reforma electoral de 1973 y las elecciones sin alternativa de 1976, 412; La reforma electoral de 1977, 413; Elecciones federales de 1979, 414; La crisis económica de 1982 y sus consecuencias políticas, 415

Fractura de la hegemonía y pluralismo limitado, 1988-1994 417

La elección de 1994, 422; La nueva crisis económica y la negociación para una nueva ley electoral, 423; Las elecciones federales de 1997: un gobierno sin mayoría, 426; Cambios en las tendencias electorales 1988-2000, 427; Los recursos, 428

---

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*yortega@colmex.mx*>.

El autor agradece los comentarios y sugerencias de los miembros del seminario organizado por Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme: Fernanda Somuano, María del Carmen Pardo, Rogelio Hernández y Alberto Arnaut, así como los de Andrés Ruiz y Martha Elena Venier. Todos los errores son responsabilidad del autor.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El realineamiento crítico del 2 de julio de 2000 430
Las identidades partidistas mexicanas, 432; La identidad partidista y el voto, 433
Las elecciones presidenciales de 2006 438
Los resultados electorales, 439; Hendiduras regionales, partidistas y sociales, 440
Referencias 445

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es responder a tres preguntas: ¿cómo podemos clasificar las elecciones presidenciales en México entre 1976 y 2006?, ¿cuáles han sido los principales cambios en el comportamiento electoral de los mexicanos en los últimos treinta años?, ¿qué factores explican ese comportamiento en nuestros días?

En las últimas tres décadas, el sistema político mexicano se ha transformado de manera sustantiva. En los años setenta eran pocos los estudios sobre el comportamiento electoral de los mexicanos, debido en parte a que las elecciones se presentaban "sin alternativa" (Hermet *et al.,* 1978); en la elección presidencial de 1976 los mexicanos encontraron que sólo había un candidato a la presidencia. Treinta años después, la competencia y el número de candidatos aumentaron y el partido que en 1976 era hegemónico pasó al tercer puesto en las preferencias electorales.

Para responder a las preguntas del capítulo, planteo estructurar el trabajo en cinco secciones. En la primera, partiendo de los trabajos de V.O. Key (1955) y Gerald Pomper (1967), propondré una tipología de las elecciones presidenciales sobre la base de dos dimensiones: la situación del electorado y los resultados obtenidos por el partido gobernante hasta el año 2000. Después, en las secciones dos, tres y cuatro analizaré las elecciones presidenciales entre 1976 y 2000; dividiendo esos años en tres periodos electorales. A lo largo del texto presentaré la distribución partidista, la volatilidad, la participación y los principales cambios en las divisiones del electorado mexicano. Por último, estudiaré las más recientes elecciones presidenciales a manera de conclusión.

HACIA UNA TIPOLOGÍA DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES

En su trabajo clásico, "Una teoría sobre las elecciones críticas", V.O. Key Jr. definió la elección crítica como "un realineamiento electoral severo y duradero entre los partidos" (Key, 1955: 16). Gerald Pomper, siguiendo a Key y a Angus Campell *et al*. (1960), propuso una clasificación de las elecciones presidenciales a partir de la situación del electorado y el resultado electoral del partido mayoritario. Con esas dos dimensiones encontramos cuatro tipos de elecciones:

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.1. Tipos de elecciones presidenciales

	Resultado electoral del partido mayoritario	
Situación del electorado	*Victoria*	*Derrota*
Continuidad	"Mantenimiento"	"Divergentes"
Cambio	"Conversión"	"Críticas"

Fuente: Pomper (1967: 538).

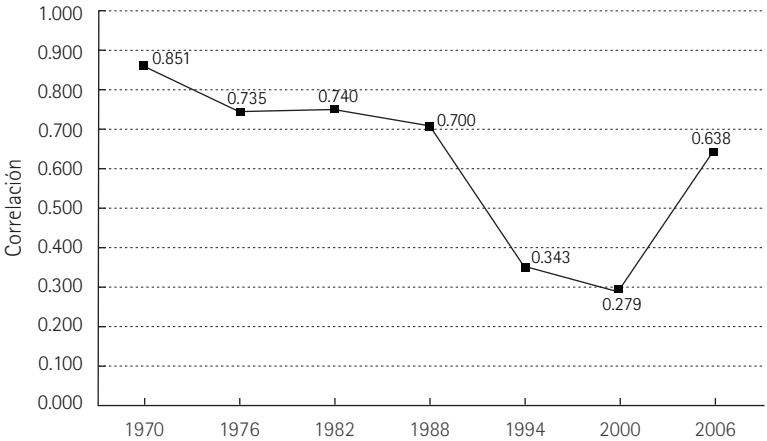
En elecciones críticas el partido gobernante es derrotado y hay cambios significativos en las hendiduras electorales. Por el contrario, las elecciones de "mantenimiento" se caracterizan por la victoria del partido gobernante y la continuidad en las hendiduras electorales y, por tanto, en las bases de apoyo del partido gobernante. En las elecciones "divergentes", si bien el partido gobernante es vencido, esta derrota no se debe a un cambio significativo en las divisiones electorales. Por último, en las elecciones presidenciales de "conversión" el partido gobernante triunfa, pero hay cambios significativos en la situación del electorado.

Para clasificar las elecciones mexicanas hice dos ejercicios estadísticos: primero, relacionar los resultados electorales por estado de cada elección presidencial con los resultados por estado de la elección anterior, y, segundo, correlacionar el resultado electoral del partido gobernante con el resultado promedio que obtuvo en las tres elecciones presidenciales anteriores, variable que llamaré voto presidencial "tradicional".

Estudio de elecciones presidenciales sucesivas

Para crear la base de datos utilicé el porcentaje de votos que obtuvo en la elección presidencial el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en cada estado de la República entre 1964 y 2006. Cada elección es una variable y el porcentaje que obtuvo el PRI en cada estado es un caso de esa variable. Cada elección, o variable se correlacionó con la anterior. Los coeficientes de correlación permiten medir el grado de asociación en la distribución geográfica de los votos para cada par de elecciones e indican el grado de continuidad o cambio electoral. Prescindiendo de si el partido gobernante ganó o perdió la elección, su gran correlación indica continuidad en las bases electorales del partido gobernante, pero un coeficiente de correlación bajo indicaría cambios en las preferencias del electorado. La gráfica 10.1 resume los resultados obtenidos.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Nota: graficado a partir de 1970.
Fuente: elaboración propia.

Gráfica 10.1. Correlaciones de elecciones presidenciales sucesivas, 1964-2006.

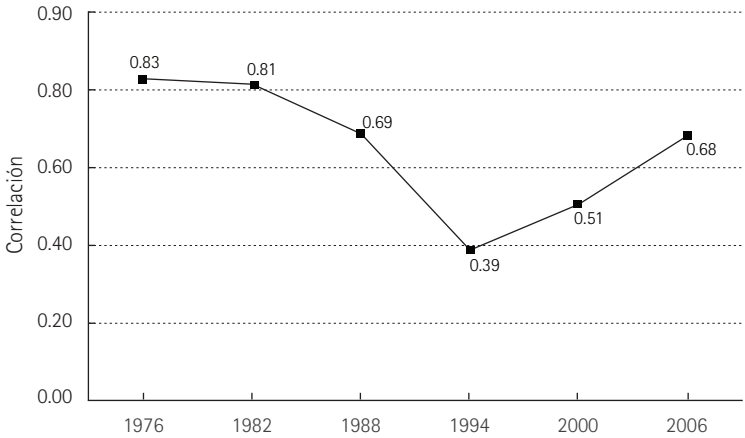
Los picos de la gráfica indican momentos en los que el apoyo al PRI estaba muy relacionado con su apoyo en la elección presidencial anterior. Por el contrario, los valles indican cambios en sus fuentes de apoyo. Según nuestros datos, es claro que el cambio comenzó en la elección presidencial de 1988 y se aceleró en 1994 y 2000.

Correlación entre el voto priista y su votación "tradicional"

Para corroborar los resultados, el segundo ejercicio estadístico consistió en correlacionar el promedio del voto del PRI en tres elecciones presidenciales (variable a la que llamé voto "tradicional") con sus resultados por estado en la elección presidencial subsecuente. Los resultados se muestran en la gráfica 10.2.

Aquí, el patrón es relativamente similar al de la gráfica 10.1. Las elecciones de 1970 a 1982 se pueden clasificar como de mantenimiento de la hegemonía priista. A partir de 1988 hay un periodo de cambios en el electorado; a pesar de que en 1988 los resultados oficiales dan el triunfo al PRI,

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Nota: graficado a partir de 1976.
Fuente: elaboración propia.

Gráfica 10.2. Relación entre el porcentaje del voto tradicional del PRI y la elección presidencial.

podemos hablar de una elección de conversión, que se agudizó en 1994, y en 2000 se convirtió en una elección crítica —un realineamiento que se refleja en el triunfo de la oposición. En la elección de 2006, si bien el PRI pasa a ser la tercera fuerza política, la distribución geográfica de su apoyo es similar a la del año 2000, lo que explica un índice de correlación relativamente alto de 0.68.

En términos de la tipología propuesta, las elecciones presidenciales se agruparían entre 1970 y 2000 de la siguiente manera:

Cuadro 10.2. Tipología de elecciones presidenciales en México

	Resultado electoral del partido mayoritario	
Situación del electorado	*Victoria*	*Derrota*
Continuidad	"Mantenimiento" 1970-1976-1982	"Divergentes"
Cambio	"Conversión" 1988-1994	"Críticas" 2000

Fuente: elaboración propia.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La elección de 2006 es un caso complicado, aunque bien podría ser una elección de "conversión", sobre lo que volveré al final del trabajo. Para ir más allá de elecciones particulares podemos intentar distinguir etapas o periodos de estabilidad e inestabilidad electoral. Para ello elaboré un cuadro de correlaciones entre las elecciones de 1958 a 2006, que nos permite distinguir tres etapas o eras: *a*] de la hegemonía a la crisis (1970-1982); *b*] de fractura de la hegemonía y pluralismo limitado (1988-1994), y *c*] la alternancia y el pluralismo (2000-2006).

Entre 1970 y 1982 es clara la coalición de votantes priistas. Cada elección de ese periodo está correlacionada con las subsecuentes con índices entre 0.5 y 0.8. En 1988 los niveles de correlación bajan de 0.3 a 0.7, lo que indica una elección de conversión. Este proceso primero de conversión y más tarde de realineamiento será evidente en las elecciones de 1994 y 2000. Los datos indican un cambio sustantivo en las fuentes de

Cuadro 10.3. Correlaciones del voto a favor del PRI en elecciones presidenciales, 1958-2006

		1964	*1970*	*1976*	*1982*	*1988*	*1994*	*2000*	*2006*
1958	Correlación de Pearson	0.687[b]	0.585[b]	0.429[a]	0.511[b]	0.305	–0.067	0.178	0.090
	Sig.	0.000	0.000	0.014	0.003	0.089	0.715	0.331	0.624
1964	Correlación de Pearson		0.851[b]	0.541[b]	0.637[b]	0.512[b]	0.043	0.352[a]	0.310
	Sig.		0.000	0.001	0.000	0.003	0.815	0.048	0.084
1970	Correlación de Pearson			0.735[b]	0.818[b]	0.610[b]	0.210	0.294	0.371[a]
	Sig.			0.000	0.000	0.000	0.248	0.103	0.037
1976	Correlación de Pearson				0.740[b]	0.540[b]	0.306	0.349	0.410[a]
	Sig.				0.000	0.001	0.088	0.050	0.020
1982	Correlación de Pearson					0.700[b]	0.366[a]	0.377[a]	0.550[b]
	Sig.					0.000	0.039	0.033	0.001
1988	Correlación de Pearson						0.343	0.519[b]	0.604[b]
	Sig.						0.055	0.002	0.000
1994	Correlación de Pearson							0.279	0.271
	Sig.							0.122	0.133
2000	Correlación de Pearson								0.638[b]
	Sig.								0.000

[a] La correlación es significante al nivel 0.05
[b] La correlación es significativa al nivel 0.01
Fuente: elaboración propia con datos del portal del IFE (<*www.ife.org.mx*>) y de Gómez Tagle (1997).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

apoyo del PRI en el siguiente periodo. El índice de correlación entre la elección de 1988 y 1994 baja a 0.34 y en la elección crítica de 2000 el índice de correlación es aún más bajo, 0.27. El 2006 marca una nueva etapa y el índice de correlación vuelve a subir a 0.63. Una vez construida nuestra tipología, en las siguientes secciones trataremos de rastrear el proceso de cambio.

DE LA HEGEMONÍA A LA CRISIS, 1970-1982

La reforma electoral de 1973 y las elecciones sin alternativa de 1976

En 1973 el presidente Echeverría propuso una reforma electoral limitada: bajar el umbral necesario para que los partidos de oposición obtuvieran diputados por el principio de representación proporcional de 2.5 a 1.5% de la votación nacional; aumentar de 20 a 25 el número de diputados de representación proporcional que podía obtener cada uno de los partidos minoritarios y otorgar a los partidos franquicias postales y telegráficas, y dar acceso gratuito a los partidos a los medios masivos de comunicación, limitado a los periodos de campaña (LFE, 1973: artículo 39). Sin embargo, la reforma excluyó la posibilidad de abrir el sistema de partidos al proscrito Partido Comunista Mexicano (PCM), ilegal desde 1946. "En diciembre de 1975, a pesar de no contar con el registro legal correspondiente, el XVII Congreso Nacional del PCM decidió postular como candidato a la presidencia de la República a Valentín Campa Salazar y… también presentar candidatos a diputados federales y senadores" (Condés, 1990: 100).

En diciembre de 1975 el PCM presentó a la Secretaría de Gobernación y al Congreso una petición formal de reformas a la Ley Federal Electoral para que se reconocieran legalmente las candidaturas del PCM a la presidencia y al Congreso. Sin embargo, en mayo se rechazó la solicitud. Esa decisión de exclusión, aunada a la crisis interna del Partido Acción Nacional[1] y a que los otros dos partidos de "oposición" —PPS y PARM—, apoyaron la candidatura de José López Portillo dejó al electorado mexicano sin alternativas. Los resultados de estas elecciones comparados con los de 1970 se muestran en el cuadro 10.4.

[1] Para un análisis sobre la crisis del PAN véase Loaeza (1999: 308-313).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.4. Elecciones presidenciales, 1970-1976

	1970		*1976*	
Partidos	*Votos*	*Porcentaje*	*Votos*	*Porcentaje*
PAN	1 944 636	13.83	–	–
PRI	11 708 038	85.09	15 466 188	87.84
PPS	118 305	0.86	649 138	3.69
PARM	75 810	0.54	347 611	1.97
Nulo	193 539	1.41	938 870	5.29
N.R.	22 815	0.17	212 064	1.20
Total	14 063 143	100	17 606 872	100

Fuente: Gómez Tagle (1997: 42).

Muchos mexicanos decidieron anular sus votos, votar por candidatos no registrados o abstenerse; la abstención fue de 31%. Quedaba claro que las reformas políticas de 1973 no habían sido capaces de abrir el espacio político necesario para construir un sistema más representativo.

El "triunfo" electoral de 1976 se basó en la exclusión de actores políticos relevantes y en una política económica expansionista. Entre 1970 y 1975 el gasto público aumentó sustancialmente. En buena medida, el sexenio de Echeverría fue un intento del régimen por recuperar el apoyo perdido desde el movimiento estudiantil de 1968. Sin embargo, al crecimiento acelerado de los años setenta siguió una crisis que obligó al gobierno de José López Portillo a comenzar un programa de estabilización basado en un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. En esas circunstancias el gobierno de López Portillo empezó una nueva reforma electoral.

La reforma electoral de 1977

En las reformas de 1977 hubo amnistía política, que permitió a grupos importantes de ex guerrilleros y presos políticos participar en las nuevas instituciones; a los partidos de oposición acceder a los medios de comunicación masiva; además se legalizaron partidos de izquierda antes prohibidos: el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT). Estos cambios transformaron la estructura

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de oportunidades políticas,[2] pero no fue la izquierda, sino la derecha, dirigida por el PAN, la que capitalizó primero las reformas: había participado en elecciones desde 1943, por lo que su experiencia y relativa cohesión después de la crisis de 1976 le dieron ventaja sobre los partidos de izquierda, que estaban divididos y eran inexpertos en las lides electorales.

Elecciones federales de 1979

En 1979, el PAN aumentó su apoyo electoral, particularmente en las áreas urbanas. El hecho de que más de 35% de la población mexicana todavía viviera en comunidades rurales[3] ayuda a explicar la lentitud de la democratización en esos años.

En su resurgimiento como fuerza electoral, el PCM destacó en la ciudad de México, el Estado de México, Nayarit, Chihuahua y Guerrero (los dos últimos eran estados con fuerte presencia guerrillera en 1960 y 1970).

Cuadro 10.5. Elecciones federales, 1979

Partidos	*Votos*		*Porcentaje*
PAN	1 487 242		10.78
PRI	9 610 735		69.70
PPS	335 106		2.59
PARM	249 726		1.81
PDM	284 145		2.06
PCM	688 978		4.99
PST	293 511		2.12
Nulo	806 453		5.84
N.R.	9 824		0.07
Total	13 787 720		100
Empadronados	27 936 237	Abstencionismo	51.65

Fuente: Gómez Tagle (1997: 27, 39).

[2] Para un análisis sobre el concepto de estructura de oportunidades políticas véase Tarrow (1994: 17-19).

[3] Siguiendo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), consideramos una comunidad rural aquella que tiene menos de 2 500 personas.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La crisis económica de 1982 y sus consecuencias políticas

Entre 1979 y 1981, la economía mexicana creció muy rápido (8% anual) debido al *boom* petrolero, al que le siguió la caída en 1982. El aumento de la deuda externa (80 000 millones de dólares) y el costo para financiarla (10 000 millones por año), consecuencia de las crecientes tasas de intereses internacionales, más la sobrevaluación del peso mexicano, produjeron una severa salida de capitales (entre 10 000 y 11 000 millones de dólares en pocos meses) (EIU, 1982: 6). De todo esto resultó la crisis económica más dramática desde los años treinta. La respuesta de López Portillo a la crisis fue nacionalizar la banca, que lo enfrentó con los empresarios aliados del régimen. Los conflictos entre los empresarios y la clase política se remontan a los años setenta como consecuencia de la retórica izquierdista de Echeverría y los secuestros y asesinatos de empresarios, causados por los movimientos guerrilleros. Pero la nacionalización de los bancos representó una ruptura fundamental en las reglas del juego entre el gobierno y el sector privado.

La comunidad de negocios en el norte del país fue golpeada duramente por la crisis económica y la nacionalización de la banca. Algunos de estos empresarios decidieron participar en la política, utilizando al PAN como un vehículo de protesta y para obtener mayor influencia política (Mizrahi, 1994; Arriola, 1994; Loaeza, 1999). Los empresarios dieron recursos y un nuevo tipo de liderazgo al PAN, produciendo una corriente en ese partido llamada "neopanismo". Un movimiento populista que busca transformar al PAN en un partido "atrápalo todo".[4] Aunque esta transformación no fue completa y hubo resistencia de algunos panistas "tradicionales", de cierto significó una nueva estrategia política para Acción Nacional.

Aunque la crisis económica fue severa, no tuvo un impacto inmediato en el medio electoral nacional. En las elecciones presidenciales de 1982, el PRI ganó sin mucha dificultad. Sin embargo, tuvo consecuencias en la política local. Las elecciones estatales en Chihuahua y Durango en 1983 marcaron la historia del periodo del presidente De la Madrid (1982-1988). En Durango, el PAN ganó la capital y dos de los 12 distritos estatales; en las elecciones municipales, el PAN obtuvo 73 583 votos frente a 160 762 del PRI. Pero el caso más importante fue Chihuahua, donde la oposición ganó todas las ciudades importantes del estado: el PAN ganó Chihuahua, Juárez,

[4] Un análisis sobre el concepto de partido "atrápalo todo" en Kirchheimer (1990).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Camargo, Delicias, Casas Grandes, Parral, Meoqui y Saucillo, el PST ganó Cuauhtémoc y el PSUM y el PPS ganaron Ignacio Zaragoza y Coronado. El PAN obtuvo 191 570 votos y el PRI, que nunca había estado tan cerca de perder una elección estatal, 202 775 (Molinar Horcasitas, 1990: 123-124).

Más aún, el programa de ajuste estructural de 1982-1983 y la recesión de esos años, junto con la nueva crisis de 1985, transformaron en definitiva el escenario político. En el cuadro 10.6 podemos ver los resultados electorales de las elecciones presidenciales de 1982 y las elecciones de medio término de 1985.

En 1985 se intensificó la crisis económica. Durante el segundo semestre, los precios internacionales del petróleo cayeron a 16 dólares por barril; la presión en el peso produjo una nueva devaluación, pasando de 245 a 348 pesos por dólar. A finales de 1985, el tipo de cambio era de 448 pesos por dólar y la devaluación continuaba. En 18 meses el peso perdió 75% de su valor ante el dólar estadounidense. La tasa de inflación llegó a 159% en 1987. El PIB cayó 4% en 1986 y el siguiente año ni siquiera llegó al ritmo de crecimiento de la población. El desempleo aumentó 4% en 1986 y 3.3% en 1987. Entre 1982 y 1988, las tasas de interés reales cayeron 47%. Como opina Molinar, aunque no tenemos estudios precisos acerca de la relación entre el desempeño económico y el comportamiento electoral, queda claro

Cuadro 10.6. Elecciones, 1982-1985

	1982		*1982*		*1985*	
Partidos	*Presidente*	*Porcentaje*	*Diputados*	*Porcentaje*	*Diputados*	*Porcentaje*
PAN	3 700 045	15.68	3 691 200	17.52	2 769 545	15.54
PRI	16 141 454	68.43	14 591 026	69.26	11 565 722	64.90
PPS	360 565	1.53	393 999	1.87	350 301	1.96
PARM	242 187	1.03	283 411	1.34	295 222	1.65
PDM	433 886	1.84	483 865	2.29	485 007	2.72
PCM/PSUM	821 993	3.48	925 848	4.39	574 727	3.22
PST	342 005	1.45	376 563	1.78	440 821	2.47
PRT	416 448	1.76	265 658	1.26	225 529	1.26
PSD	48 413	0.20	40 454	0.19	—	—
PMT	—	—	—	—	276 552	1.55
Nulo	1 053 616	4.46	12 405	0.05	824 752	4.62
N.R.	28 474	0.12	97		11 922	0.06
Total	23 589 086	100	21 064 526	100	17 820 100	100

Fuente: Gómez Tagle (1997: 39-42).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

que la crisis económica de 1986-1988 preparó el camino para el terremoto electoral de 1988 (Molinar Horcasitas, 1990: 207-208).

La creciente tecnocracia de la clase política y las políticas neoliberales seguidas por Miguel de la Madrid produjeron división en el PRI. Parte de su ala izquierda, dirigida por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, exigió un nuevo proceso para seleccionar al candidato del PRI a la presidencia. La creciente animosidad entre los líderes priistas y la "corriente democrática" terminaría en la división del partido.[5]

A mediados de los años ochenta, el PAN era un importante contendiente en las elecciones locales de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Jalisco, Durango, Puebla, San Luis Potosí, Yucatán y el Estado de México. Como argumenta Loaeza:

> …hasta 1988, el PAN había dirigido la coalición antiautoritaria que resultó en un proceso de liberalización política. Al canalizar el conflicto mediante la arena electoral, el PAN supo darle forma al camino para el cambio político. La agenda establecida por la oposición, y de alguna manera aceptada por la mayoría de los grupos influyentes de la administración de De la Madrid, tenía muchas de las tradicionales exigencias del PAN con respecto a las elecciones y los partidos como instrumentos privilegiados del cambio político" (Loaeza, 1994: 47).

Aunque la derecha política desempeñó un papel importante al establecer la agenda, las reformas electorales tenían no sólo la intención de dirigirse a la movilización electoral del PAN, sino también de atraer a la izquierda política.

FRACTURA DE LA HEGEMONÍA Y PLURALISMO LIMITADO, 1988-1994

Las elecciones de 1988 trajeron una nueva sorpresa: el despegue electoral de la izquierda. Para explicar este avance es necesario atender tres asuntos: primero, la unificación de los pequeños partidos de izquierda que forma-

[5] Mucho tiempo atrás, en los años sesenta, Daniel Cosío Villegas había predicho esa posibilidad: dada la debilidad de la oposición de derecha, la única manera en que México se democratizaría sería por una división dentro del partido gobernante. Como veremos, la simple división no fue suficiente. El régimen todavía tenía muchos recursos institucionales para resistir y mantenerse en el poder.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

rían el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y, en 1987, la unión del PMT y el PSUM que resultó en la formación del Partido Mexicano Socialista (PMS). Segundo, la secesión del PRI causada por las políticas económicas neoliberales de los años ochenta, junto con el creciente poder de los tecnócratas, que dio lugar a la exclusión de algunos líderes de la izquierda del PRI de las principales posiciones políticas. Y, finalmente, la falta de democracia interna del PRI lo cual debilitó los vínculos de ese partido con sus bases sociales.

La Corriente Democrática, dirigida por Cuauhtémoc Cárdenas, se separó del partido predominante en 1987. Cárdenas se convirtió en el candidato de diversos partidos pequeños y fortaleció de manera sustancial su posición cuando Heberto Castillo, el candidato del PMS, declinó en su favor (Torres-Ruiz, 2004: 140).

En 1988 hubo verdadera reorganización política. Las formas tradicionales de movilización del PRI no dieron resultado. El electorado padecía una recesión económica desde 1982, los niveles de vida de la mayoría de la población habían disminuido, los salarios habían perdido su poder adquisitivo debido a la alta inflación que alcanzó 159% en 1987 (Arias y Guerrero, 1988). Un nuevo programa de estabilización comenzó ese año: el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), en el cual el Estado demostró su autonomía al traer a la mesa a los empresarios y a los sindicatos y forzarlos a firmar un pacto de control de la inflación.[6] Sin embargo, el programa tardó tiempo en funcionar.

Cárdenas, el principal candidato de la oposición, utilizó una estrategia inteligente. Primero, aprovechó a los pequeños partidos de la oposición para obtener los recursos organizativos y económicos necesarios para impulsar un movimiento que amalgamara diversas fuerzas políticas. El rápido crecimiento del movimiento convencería a la oposición tradicional de izquierda de la necesidad de apoyar a Cárdenas y formar parte del FDN (Frente Democrático Nacional):

> …el FDN… encabezado por Cárdenas… cautivó instantáneamente a las masas, llenando el Zócalo de la ciudad de México… Esta nueva alternativa constituía una amenaza mucho mayor para el partido oficial que el PAN, porque representaba la ideología oficial de justicia social por parte de un grupo de poder "renegado" capaz de revitalizar los ideales revolucionarios en un momento en

[6] Para un análisis del PSE véase Ortega Ortiz (1990).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

> que, aparentemente, todos los grupos subalternos se sentían abandonados por el Estado. La propia indefinición de metas y políticas económicas precisas por parte de la nueva coalición logró la unión coyuntural de las aspiraciones de cambio de un sector amplio de la población mexicana que superaba todas las trabas impuestas por el orden corporativo. Atrajo a los nuevos movimientos urbanos, al movimiento obrero disidente, a maestros, campesinos, estudiantes, profesionales e intelectuales (Brachet-Márquez, 1996: 211-212).

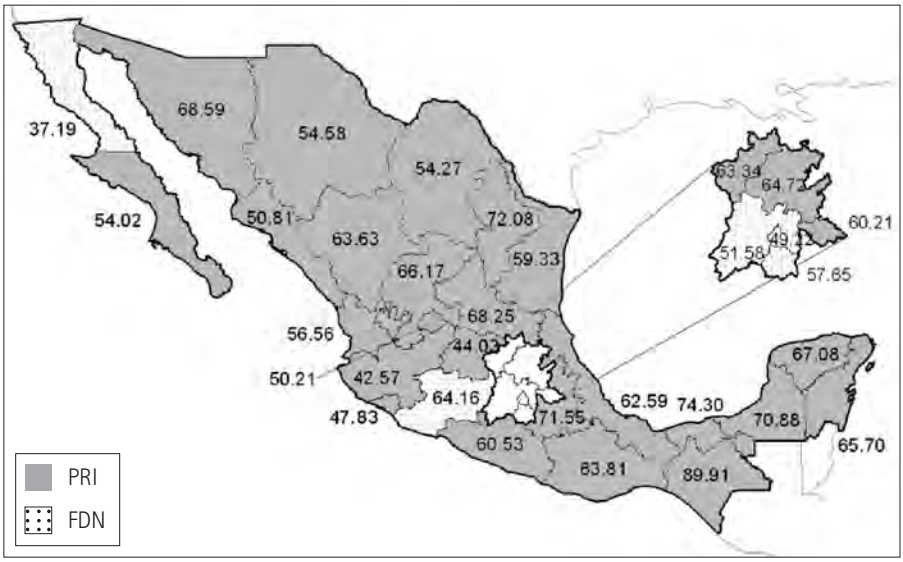
Así pues, el FDN representó para el régimen el desafío más importante desde la movilización de 1968. El PRI recurrió al fraude electoral para mantener el poder. La noche de la elección, las computadoras dejaron de dar los resultados electorales. En su autobiografía, el ex presidente De la Madrid afirma que, ante los resultados adversos que había recibido el PRI en el valle de México y diversas ciudades, el gobierno decidió no dar los resultados preliminares; incluso afirma: "Después de la primera etapa, la lentitud [en dar a conocer los resultados) ya no fue deliberada" (De la Madrid, 2004: 825).

Las elecciones presidenciales de 1988 marcaron una nueva crisis para el sistema político mexicano y para el PRI. Según los resultados oficiales, impugnados por todos los partidos de oposición, y que se dieron a conocer hasta el 13 de julio, el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, obtuvo 9 687 926 votos (50.36%), contra 5 911 133 (31%) para Cuauhtémoc Cárdenas del Frente Democrático Nacional (FDN) y 3 208 684 (17.07%) para Manuel J. Clouthier del PAN. El mapa 10.1 muestra cómo, por primera vez en su historia, el PRI no era la primera fuerza electoral en todos los estados de la república en una elección presidencial.

La noche del 6 de julio Jorge de la Vega anunció que Salinas "había obtenido una victoria, decisiva, legal e incontestable" (*La Jornada*, 1988). Los candidatos del PAN, FDN y PRT sostuvieron que:

> El anuncio anticipado de una supuesta victoria del partido oficial bajo estas condiciones (de irregularidad), mucho antes de que haya culminado el proceso de cómputo y el de calificación, reafirma nuestras sospechas de que se está configurando un fraude de grandes proporciones que desvirtuaría el sentido de la voluntad ciudadana expresada en las urnas… Numerosas violaciones cometidas hasta ahora en perjuicio de todas nuestras organizaciones y partidos políticos, como la ausencia deliberada de autoridades electorales; la eliminación selectiva de ciudadanos del padrón electoral; la privación

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: mapa elaborado por el Departamento de Sistemas de Información Geográfica de El Colegio de México, con datos del autor.

Mapa 10.1. Elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 1988. (Partidos con el mayor porcentaje de votos por estado)

masiva de credenciales a servidores públicos, sindicalistas y concesionarios de mercados; las brigadas de votantes de colonos, empleados civiles y militares; el acarreo de campesinos; la inexistencia e ineficacia de la tinta indeleble; los intentos de votos múltiples por un solo elector; la admisión de votantes en proporción superior al 10 por ciento para efectos de anulación; el relleno de ánforas y otras muchas irregularidades afectan gravemente la limpieza de los comicios y podrían determinar su nulidad en caso de no ser satisfactoriamente reparadas (Llamado a la legalidad, citado en Cárdenas, Clouthier e Ibarra, 1988).

La oposición no aceptó los resultados oficiales, ya que se encontraban inconsistencias evidentes, como el hecho de que la participación electoral en los estados más pobres y con mayor población rural era superior al voto en las ciudades: la participación en Chiapas fue de 57% (ante 55.4% en la ciudad de México). En algunas comunidades se computaron mayor número de votos que el total de votantes registrados. No sólo eso, sino que el

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

gobierno se negó a hacer públicos los resultados en 24 647 casillas (casi la mitad del total) (Barberán *et al.*, 1988; Gómez Tagle, 1990).[7]

La naturaleza de la coalición de Cárdenas, más un movimiento que un partido, así como su estructura fragmentada, fueron debilidades que se mostraron, primero, en sus esfuerzos para oponerse al fraude de 1988 y, después, en su intento de consolidación como un partido de centro-izquierda unificado. En 1988, por ejemplo, el FDN había registrado sólo 70 candidatos comunes para los 300 distritos uninominales de la Cámara de Diputados, más los 200 de representación proporcional y los 64 asientos en el Senado. Las candidaturas separadas de los partidos dentro de la coalición dividieron el voto cardenista y esta fragmentación tuvo como resultado un limitado número de victorias del Frente, que sólo ganó 29 distritos de mayoría relativa, de los cuales 15 eran candidaturas comunes (Gómez Tagle, 1990: 28-29).

Cárdenas y Clouthier exigieron limpiar la elección, pero esa "unidad" de la oposición no duró. Hay al menos dos interpretaciones de las causas: algunos opinan que el PAN traicionó al FDN y negoció con Salinas; otros, como Soledad Loaeza (2000), sostienen que el PAN, como partido conservador, siguiendo su ideología y su historia, era adverso al riesgo. Por tanto, sus dirigentes temían seguir a Cárdenas en un movimiento en el cual no estaba claro que sus intereses serían defendidos. El hecho es que el 10 de septiembre la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, declaró Presidente electo a Salinas de Gortari, con 263 votos a favor y 85 en contra del PAN; los diputados del FDN, junto con una minoría de los diputados panistas, abandonaron la Cámara y se abstuvieron de participar en la calificación presidencial.

La situación para el FDN era difícil, diversos autores y personajes del proceso (Porfirio Muñoz Ledo y Jorge G. Castañeda, entre otros) han argumentado que tenían tres opciones: primero, no reconocer el triunfo de Salinas e iniciar un movimiento de protesta civil, rechazar el sistema legal y denunciar el fraude exigiendo la anulación de las elecciones; segundo, mantener la coalición del FDN y, tercero, tratar de transformar al movimiento en un nuevo partido. Considero que había más opciones, o al menos combinaciones de las tres, pero al final, los líderes del FDN decidieron formar un nuevo partido (Ortega Ortiz, 2008).

A diferencia de la fragmentada oposición de izquierda, el PAN era un partido relativamente unificado, con 101 escaños en la Cámara de Diputados y, por tanto, un jugador clave en las discusiones parlamentarias y los

[7] Años después, el Congreso aprobó quemar los paquetes electorales de 1988.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cambios constitucionales que buscaría realizar Salinas. Un día después de la investidura del Presidente, éste se reunió con los líderes del PAN, con quienes acordó apoyar las reformas de Salinas únicamente si había una nueva ley electoral y se reconocían las futuras victorias locales de Acción Nacional.

He clasificado la elección de 1988 como una elección de conversión, porque, aun cuando el partido gobernante se mantuvo en el poder, hubo cambios significativos en el electorado. Un primer indicador de estos cambios está en la disminución del coeficiente de correlación entre las elecciones de 1982 y la de 1988, que baja de 0.74 a 0.7 y de 0.8 a 0.69 en relación con el promedio del voto a favor del PRI entre 1970 y 1982. Otro indicador de este cambio es la caída de la votación media por estado a favor del PRI (de 74 a 57%). En ocho estados el voto a favor del PRI fue inferior a 50% (Baja California, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán y Morelos). Este proceso de "conversión" de antiguos votantes priistas en votantes de oposición se consolidó en las elecciones de 1994. Es necesario destacar también el aumento en la desviación típica del voto del PRI, de 11 puntos en 1982 a 15. Entre el 23% del voto que obtuvo el PRI en Michoacán y el 89% que obtuvo en Chiapas hay más de 76% de diferencia. Ese grado de dispersión, a todas luces atípico, nos lleva a ser muy cautos en cuanto al análisis de las cifras de la elección.

La elección de 1994

La elección de 1994 se llevó a cabo en medio de la crisis política generada por la insurrección armada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que se intensificó por las luchas dentro de la élite política y el asesinato del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio. Antes de la elección, hubo un debate televisado entre los tres principales contendientes: Ernesto Zedillo (PRI), Diego Fernández de Cevallos (PAN) y Cuauhtémoc Cárdenas (PRD). Según diversos medios de comunicación, el candidato del PAN ganó el debate al atacar a Zedillo y a Cárdenas, pero este contratiempo no fue suficiente para derrotar al PRI.

En la contienda electoral de 1994, de los nueve partidos registrados, sólo cinco pasaron el umbral electoral de 2% impuesto por la ley para mantener su registro oficial y sólo tres, PRI, PAN y PRD, obtuvieron asientos en el Senado. El candidato "sustituto" del PRI, Ernesto Zedillo, ganó las elecciones con 50.13%, seguido por el del PAN, con 26.9%, y el PRD, con 17.07% (IFE, 1995: 20).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Varios elementos ayudan a explicar estos resultados: *a*] las elecciones de 1994 fueron relativamente libres, pero en realidad no fueron equitativas. El costo de la campaña del PRI excedió el de los otros partidos juntos por al menos tres veces; *b*] la oposición estaba dividida entre la izquierda y la derecha con el PRI en el centro del espectro político; *c*] la campaña de Cárdenas enfatizó reuniones masivas en cientos de pueblos, en lugar de utilizar los medios electrónicos para atraer a la mayoría de los votantes, a la inversa del PAN que con los medios de comunicación obtuvo mejores resultados; *d*] Cárdenas se equivocó al mover su partido hacia la izquierda al visitar a los zapatistas, ya que Marcos lo desairó y en lugar de ganar popularidad perdió votantes moderados. Por lo demás, en esa época, un porcentaje significativo del electorado mexicano todavía se identificaba con el PRI. En mi opinión, la inequidad de la competencia, la estructura del sistema de partidos, la identidad partidaria y los errores de la oposición —en especial del PRD— explican mejor la situación que la aversión de los votantes al riesgo: "Si la elección de 1994 puede ser considerada limpia en sus aspectos de procedimiento, no podemos hablar de equidad en la competencia. El ganador tenía recursos que eran varias veces superiores al total de los recursos de los otros participantes… en la campaña presidencial, el PRI declaró que gastó 128 millones de pesos, mientras que el PAN casi 32 millones y el PRD 11 millones" (Magar y Molinar Horcasitas, 1995: 135).

La oposición declaró que las elecciones no habían sido equitativas. Una vez más, Cárdenas señaló que hubo numerosos actos ilegales y que era necesario establecer un gobierno de transición. El PAN sostuvo que los mecanismos tradicionales del PRI (acarreos masivos, compra de votos, etc.) se habían vuelto a utilizar y que los verdaderos votantes habían votado por él. Pero el Partido Revolucionario Institucional y Zedillo argumentaron que las elecciones habían seguido reglas legales y el Presidente electo propuso nuevas negociaciones para modificar, otra vez, la ley electoral.

La nueva crisis económica y la negociación para una nueva ley electoral

Sólo dos semanas después de que Zedillo tomó el poder estalló una nueva crisis económica. Hay dos explicaciones básicas acerca de la crisis: una, que la nueva administración, al devaluar el peso, dio a los inversionistas extranjeros una señal equivocada, lo que produjo fugas masivas de capitales que

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

agotaron las reservas internacionales de México; otra, más convincente, que el programa económico estaba basado en una moneda sobrevaluada y en un déficit comercial imposible de financiar a largo plazo. Para controlar la inflación el gobierno mantuvo un peso sobrevaluado, lo que produjo un círculo vicioso. A mediados de 1994, era claro que el gobierno tendría que devaluar, pero una devaluación a finales de la campaña de 1994 significaría un desastre político, así que mantuvo la moneda sobrevaluada. Después de la elección, el asesinato de Francisco Ruiz Massieu (secretario general del PRI) complicó la decisión de devaluar. En diciembre de 1994, las reservas internacionales de México habían caído de 20 000 millones de dólares a menos de 5 000 millones, insuficientes para atender los pagos de los intereses de la deuda externa e interna (los llamados "Tesobonos").

La respuesta del gobierno a la crisis siguió el patrón de las anteriores: se propuso un nuevo programa de estabilización con altas tasas de interés y la subsiguiente recesión. El "nuevo" elemento fue un préstamo del gobierno de Estados Unidos por 50 000 millones de dólares, pero con el petróleo mexicano como garantía. Algunos economistas hablan sobre el "rescate" de la economía mexicana de manera muy positiva, sin tomar en cuenta que el ajuste fue profundamente costoso para la población. El programa de estabilización produjo una caída de 6% en el PIB. Para evitar la crisis bancaria el gobierno estableció un fondo especial (Fobaproa), haciéndose cargo de la deuda de los bancos, que de otra forma hubieran ido a la bancarrota. Por supuesto, se redujo todo el gasto social en salud, educación y vivienda, y la tasa de inflación anual subió de nuevo a más de 50 por ciento.

En síntesis, las exigencias de los partidos de oposición y organizaciones no gubernamentales (nacionales e internacionales) a favor de un sistema electoral más equitativo, el conflicto en Chiapas y la crisis económica debilitaron a la élite gobernante y condujeron a una serie de negociaciones entre los partidos de oposición y el gobierno, para elaborar una nueva ley electoral.

Las negociaciones fueron posibles, entre otras razones, porque una nueva posición estaba ganando fuerza en el PRD: negociar una transición pactada con el régimen (esta corriente dentro el PRD dominó después del Congreso perredista de Oaxtepec, en 1995). En uno de sus primeros discursos, Zedillo dijo que le gustaría construir puentes hacia la oposición para consolidar la democracia mexicana. Se comprometió a respetar los triunfos electorales del PRD y a dialogar con la oposición para fortalecer las instituciones democráticas del país. Las negociaciones iban por buen camino, pero hubo obstáculos insuperables. Primero fue el problema de la cantidad y la distribu-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ción de los fondos públicos para financiar a los partidos políticos; luego, las limitaciones de la ley para formar coaliciones electorales.

Además de estos problemas, dos conflictos locales destruyeron las negociaciones. En las elecciones de Tabasco (1995), el PRD reclamó que el candidato del PRI, Roberto Madrazo, había sobrepasado los límites de gasto establecidos por la ley. Al principio del conflicto parecía que Madrazo sería depuesto, pero el gobernador fue capaz de emprender un movimiento para defender su "triunfo" contra el gobierno federal. No queda claro por completo si Zedillo realmente utilizó todo su poder para deponer a Madrazo y hubo momentos en los que Madrazo estuvo apoyado por el liderazgo nacional del PRI. Algunos académicos opinan que Zedillo en realidad quería deponer a Madrazo, pero no le fue posible (Cornelius, 2001). El PAN también tenía quejas acerca de otras elecciones locales, en Puebla y Yucatán, donde reclamaba fraudes electorales.

El resultado de las negociaciones fue una nueva ley electoral que transformó el Instituto Federal Electoral (IFE) en una institución autónoma dirigida por nueve ciudadanos sin afiliación partidaria. El consejo general sería nombrado por el Congreso, con la aprobación de dos tercios de los diputados. El IFE, de hecho, nació de la reforma electoral de 1990, pero sólo en 1996 se convirtió en realidad en una estructura independiente del gobierno. El IFE estaría a cargo de todo el proceso electoral federal.

La nueva ley electoral de 1996 fue un paso adelante para tener elecciones libres y equitativas en México. Sin embargo, ni el PAN ni el PRD dieron su aprobación final a la nueva ley, principalmente por los puntos señalados antes: el debate sobre el financiamiento público y los requisitos para formar una coalición electoral. Al final, la ley fue aprobada sólo por la mayoría del PRI en el Congreso.

Según José Woldenberg *et al.* (1997), los principales resultados de las reformas de 1996 fueron: 1] total autonomía de las autoridades electorales representadas por el IFE (Instituto Federal Electoral) y el TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación); 2] protección de los derechos políticos de los ciudadanos mediante el TEPJF; 3] mayor equidad en la competencia electoral no sólo en términos de recursos económicos, sino porque la autoridad tendría los instrumentos necesarios para controlar los gastos de los partidos; 4] diversos acuerdos para aumentar la credibilidad de los resultados electorales; 5] restructuración de los 300 distritos electorales reduciendo la sobrerrepresentación de las áreas rurales; 6] aumento en el número de senadores, utilizando una fórmula de representación proporcional

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

para elegir 32 de los 128 senadores, y 7] elecciones directas para el Jefe de Gobierno de la ciudad de México (Woldenberg *et al.*, 1997: 9-10).

Las elecciones federales de 1997: un gobierno sin mayoría

Durante los dos primeros años del gobierno de Zedillo, México sufrió una grave crisis económica; el PIB per cápita cayó 7.8% en 1995 y el crecimiento económico de 1996 fue de 3.7%. No era suficiente para recuperar el nivel de vida o el poder adquisitivo del salario.

Como podemos ver en el cuadro 10.7, más de 30 millones votaron en 1997. Si comparamos esta elección con la presidencial de 1994, cuando votaron más de 35 millones, queda claro que hubo una caída en el porcentaje que participó de 77 a 57%. También si comparamos la elección de 1997 con la de 1991, hubo una caída en la participación de 65 a 57 por ciento.

Es necesario considerar cuatro factores para explicar la caída del voto del PRI: primero, las reformas institucionales garantizaban que los votos serían contados de forma efectiva, haciendo las elecciones federales creíbles; segundo, la entrada de nuevos grupos de votantes; tercero, la existencia de divisiones severas dentro del PRI ligadas a la tensa relación entre el Ejecutivo y los diputados del PRI; cuarto, la capacidad de los dos principales partidos de oposición —por lo menos temporalmente— como una alternativa al PRI: el PAN fue capaz de mantener la mayoría de los votos que obtuvo en 1994 y el PRD supo atraer un mayor número de votos que en las elecciones locales de 1996 (Pacheco, 2000: 381).

Cuadro 10.7. Participación electoral en México, 1988-2000

		Congreso		*Senado*		*Presidente*	
Año	*Votantes registrados*	*Votos*	*Porcentaje*	*Votos*	*Porcentaje*	*Votos*	*Porcentaje*
1988	38 074 926	18 109 221	47.57	18 112 774	47.75	19 145 012	50.28
1991	36 695 320	23 901 699	65.14	24 103 710	65.68		
1994	45 729 053	35 281 122	77.15	35 304 456	77.20	35 560 216	77.76
1997	52 208 966	29 771 991	57.02	30 167 661	57.78		
2000	59 591 638	37 165 393	62.36	37 259 720	62.52	37 601 618	63.10

Nota: los porcentajes fueron calculados en relación con el total de votos.
Fuentes: Gómez Tagle (1997: 27). Para las elecciones de 1997-2000 véase IFE (2009).

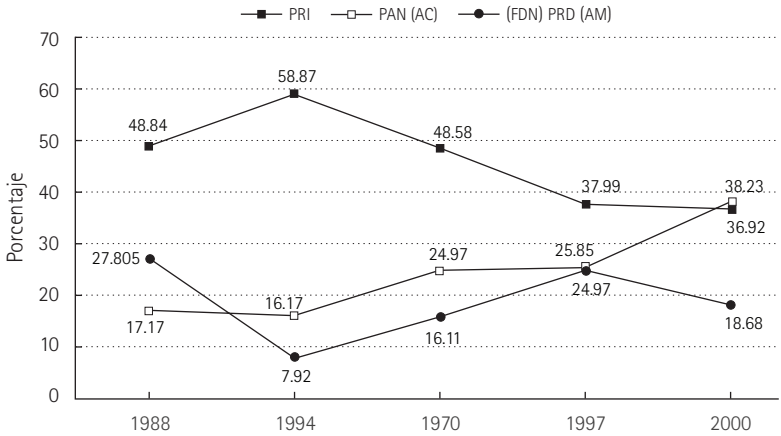
EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Sin embargo, las elecciones del año 2000 demostraron que la capacidad de la oposición, como una alternativa al PRI, no era temporal, sobre todo la del PAN, y que no sólo estabilizaría el número de votantes, sino que movilizaría muchos más.

El resultado inmediato de las elecciones de 1997 fue el primer gobierno sin mayoría en el Congreso en la historia del México contemporáneo. El Ejecutivo estaría en manos del PRI y en la Cámara de Diputados ningún partido tendría la mayoría. En consecuencia, para aprobar las leyes sería necesario formar coaliciones dentro del Congreso. El PRI conservó la mayoría en el Senado, lo que le dio cierto margen de maniobra.

Cambios en las tendencias electorales, 1988-2000

La gráfica 10.3 muestra las principales tendencias electorales de los últimos 12 años. Elaboré la gráfica con cifras de las elecciones federales para diputados (elegidos por el principio de mayoría relativa). Es evidente que el PRI fue capaz de recuperar sus votantes en 1991, cuando obtuvo 58% de los votos, pero en 1994 perdió 10% y otro tanto igual en 1997. Esta tendencia continuó y el 2 de julio de 2000 el PRI perdió la elección.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de IFE (2009).

Gráfica 10.3. Elecciones del Congreso, 1988-2000.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.8. Puestos de elección popular por partido, 1994-1997

	PRI		*PAN*		*PRD*		*Otros*		
	1994	*1997*	*1994*	*1997*	*1994*	*1997*	*1994*	*1997*	*Total*
Gobernadores	29	25	3	6	0	1	0	0	32
	(90)	(78)	(9)	(18)	(0)	(3)	(0)	(0)	(100)
Senadores	95	77	25	33	7	13	1	2	128
	(74)	(60)	(19)	(25)	(5)	(10)	(0.7)	(1.5)	(100)
Diputados	300	239	119	121	71	125	10	15	500
	(60)	(47)	(23)	(24)	(14)	(25)	(2)	(3)	(100)

Fuente: elaboración propia. Las cifras entre paréntesis son porcentajes.

Pero la sorpresa en 1997 fue el despegue electoral del PRD, que además ganó el gobierno de la ciudad de México. Como dije arriba, en 1997 el PRD llevó a cabo una campaña muy diferente a la de 1994, utilizando los medios de comunicación, lanzando anuncios en radio y televisión con mensajes como "el 6 de julio cruza el sol" (el símbolo del PRD) y "una ciudad para todos".[8] Es más, Cárdenas ganó el único debate televisado, lo cual fortaleció aún más su campaña.

El PRD ganó la jefatura de la ciudad de México, con 1 861 144 votos. El cuadro 10.8 muestra el nuevo escenario político después de las elecciones de 1997.

Los recursos

Los resultados electorales de 1997 fueron consecuencia del nuevo escenario institucional y de la creciente capacidad de los partidos de oposición, que recibieron un impulso fundamental de los mayores recursos económicos públicos, que en 1994 ascendían tan solo a 2.6% de lo que los partidos

[8] Tuve la oportunidad de preguntar a Cuauhtémoc Cárdenas por qué el PRD no hizo una campaña de medios en 1994 y la respuesta fue que no tenían los recursos necesarios para hacer una campaña masiva en los medios de comunicación. En 1997 el PRD ya contó con más recursos, gracias a la reforma de 1996, pero pienso que hubiera sido posible que en 1994 canalizara más recursos a la campaña en los medios o por lo menos seleccionara con más precisión los distritos en los que el Partido tenía más oportunidades de ganar, en lugar de distribuir equitativamente los recursos entre los 300 distritos, como lo decidieron los líderes del partido.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

gastaban, pero en 1997 representaron 81%. El cuadro 10.9 muestra la evolución de los fondos públicos disponibles para los partidos.

Siguiendo la tendencia de 1997, la elección del año 2000 se llevó a cabo en un entorno mucho más equitativo y competitivo. El PRI obtuvo 98.5 millones de dólares (30.3% del total de los fondos públicos); el PAN, 70.7 millones (22.4%), y el PRD, 68.7 millones (21.8%). Si sumamos los recursos del PAN y el PVEM, que formaron la Alianza por el Cambio (coalición que apoyó a Vicente Fox), ésta recibió 108.7 millones de dólares, aproximadamente 34.1% del total de los fondos públicos. Sin embargo, no sabemos con exactitud el dinero privado que apoyó las campañas.[9] Al parecer, la mayoría del capital privado favoreció al PAN y al PRI. Sin embargo,

Cuadro 10.9. Fondos públicos de los partidos políticos, 1994-2000
(millones de dólares)

Partido	*1994*	*1997*	*2000*
PRI	25.2	136.4	95.8
	(53)	(42.4)	(30.3)
PAN	7.5	80.9	70.7
	(15)	(25.1)	(22.4)
PRD	4.2	59.7	68.7
	(9)	(18.5)	(21.8)
PT	1.4	29	22.1
	(3)	(9)	(7)
PVEM	1.4	5.49	24.6
	(3)	(1.7)	(7.8)
Otros	8	10.6	33.8
	(17)	(3.3)	(10.7)
Total	47.7	322.15	315.7
	(100)	(100)	(100)

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de IFE (2009). Las cifras entre paréntesis son porcentajes.

[9] Hoy sabemos que el PRI recibió ilegalmente (no declarado ante el IFE) otros 50 millones de dólares del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, práctica común en el sistema político mexicano que ayuda a entender el poder económico y político del PRI. El IFE impuso una sanción de 100 millones de dólares al PRI por este acto ilegal. El PAN también recibió fondos de manera ilícita; el famoso caso de "Amigos de Fox", por el cual el IFE sancionó al PAN con una multa de 450 millones de pesos.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

el cambio radical en la distribución de los recursos públicos de los partidos desempeñó un papel fundamental en los resultados de la elección.

EL REALINEAMIENTO CRÍTICO DEL 2 DE JULIO DE 2000

Las elecciones de 1997 apuntaron a la creciente debilidad del PRI. Con más partidos, México parecía ir hacia un sistema de pluralismo moderado. Sin embargo, la dirección bipolar de la competencia partidista en 1997, con el PAN en la derecha y el PRD a la izquierda del PRI, que ocupaba el centro político del espectro ideológico, también permitía que el sistema se transformara en un pluralismo polarizado o incluso en un sistema más fragmentado. Contrario a esos escenarios, lo que pasó fue el realineamiento a favor de la Alianza por el Cambio (la coalición PAN-PVEM).

Al comparar las elecciones presidenciales de 1994 y 2000 mi hipótesis del realineamiento se fortalece. En términos absolutos, el PRI perdió 3 601 933 votos y la Alianza por el Cambio aumentó en 6 515 182 votos. El PRD y el PT (la parte más importante de la Alianza por México) perdieron 565 476 votos en 2000. La gráfica 10.4 y el cuadro 10.10 muestran claramente el realineamiento.

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de IFE (2009).

Gráfica 10.4. Elecciones presidenciales, 1994-2000.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.10. Cambios en el total de votos

	1994	*2000*	*Diferencia*
PAN + PVEM (AC)	9 474 154	15 988 740	6 514 586
PRI	17 181 651	13 576 385	–3 605 266
PRD + PT (AM)	6 822 255	6 259 048	–563 207

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de IFE (2009).

La elección de 1997 fue antecedente importante para el realineamiento de 2000. En términos relativos, el PRI cayó de 48.69% de los votos a 38%; el PAN y el PVEM subieron de 26.85 a 29.56%, pero el partido que avanzó más en 1997 fue el PRD (véase la gráfica 10.3).

Si comparamos lo que pasó en 1997 con la elección del año 2000, queda claro que un buen número de votantes del PRD decidió favorecer a Vicente Fox (candidato de la Alianza por el Cambio). Cuando analizamos lo ocurrido según los bloques ideológicos, una primera lectura diría que en 1997 hubo un realineamiento hacia la izquierda y en 2000, hacia la derecha. Sin embargo, más que un cambio ideológico, en las elecciones de 1997 al parecer los votantes de oposición consideraron que el PRD era una oposición más viable contra el PRI, mientras que en 2000 pensaron que la Alianza por el Cambio tenía mejores oportunidades de ganar (Domínguez y MacCann, 1995).

La campaña de Vicente Fox se basó en la idea del "cambio", entendido este término como cambio de régimen, no sólo de partido gobernante. Los anuncios de televisión y radio presentaban la elección sobre todo como competencia entre el antiguo régimen y el nuevo. Fox hizo propaganda continua por un voto estratégico; era esencial ampliar su coalición más allá del voto panista, porque el PAN no tenía votos suficientes para derrotar al PRI.

El PRI trató de presentarse como un partido reformado, que realmente serviría a la gente. Para legitimar este mensaje se organizaron elecciones primarias, pero como en otras ocasiones, uno de los candidatos —Francisco Labastida, entonces secretario de Gobernación— fue apoyado por el Ejecutivo. Además, los organizadores de las elecciones primarias exageraron el número de quienes en realidad votaron (Dillon, 1999). La cercanía de Labastida con Zedillo, la incapacidad para unificar al partido y el apoyo que pidió a los viejos líderes contradecían el lema de la renovación.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Las identidades partidistas mexicanas[10]

Además de las estrategias e historias de los partidos políticos, un factor fundamental para entender las elecciones del año 2000 se refiere a los cambios en la identidad partidista de los mexicanos entre 1994 y 2000. La larga presencia del PRI y el PAN en el sistema político hizo posible la formación de identidades entre un significativo grupo de votantes. Nuestros datos[11] confirman esa hipótesis. Sin embargo, este importante desalineamiento[12] estuvo seguido por un proceso de realineación: el PRI perdió casi la mitad de sus seguidores. El número de individuos que decían identificarse con el PAN también disminuyó, pero muy poco; el PRD fue el único partido que aumentó un poco el porcentaje de sus seguidores.

Cuadro 10.11. Identidades partidistas mexicanas, 1994-2000

	PRI	*PAN*	*PRD*	*Otros*	*Total*	*No-partidista*	*Total*
1994	41.8	19.3	8.3	2.3	71.6	28.4	100
2000	23.8	16.5	9.3	1.2	52.8	47.2	100

Fuente: Somuano y Ortega (2003: 15).

Los datos muestran diversos cambios importantes (cuadro 10.12), en especial, que desde 1997 la forma de la curva cambió y la pendiente se hizo positiva. La gente mayor mantuvo fuerte lazo con los partidos, algo similar a lo que ocurre en las democracias más antiguas. En la elección de 2000, la pendiente de las curvas continuó siendo positiva y aumentó el porcentaje de los que se identificaban con los partidos, pero no se recuperó el nivel de 1994.

[10] Parte del siguiente análisis está basado en Somuano y Ortega (2003).

[11] Los datos que analizaremos en las páginas siguientes provienen de las tres encuestas nacionales poselectorales del banco de datos del Centro de Investigación y Docencia Económicas; las encuestas son muestras nacionales tomadas en 1994, 1997 y 2000. Véase: Somuano y Ortega (2003).

[12] "Desalineamiento" es el proceso por el cual los electores abandonan a los partidos por los que habían votado tradicionalmente, sin unirse a otros.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.12. Identidad partidista por grupos de edad

Edad	*1994*	*1997*	*2000*
18-25	71.5	40.2	49.8
26-40	72.8	43.1	50.6
41-60	72	50.1	54
61 y más	65.8	49.3	66.7
Total	71.6	44.6	52.8

Fuente: Somuano y Ortega (2003: 17).

La identidad partidista y el voto

Para analizar esta relación elaboramos tres modelos logísticos para la elección de 1994 y tres para la de 2000. Incluimos variables sociodemográficas, percepción de la situación económica del país y variables políticas (incluyendo la identidad partidista). En términos de nuestras variables políticas, tanto la aversión al riesgo como la identidad partidista fueron estadísticamente significativas y ayudan a explicar el voto por cada partido.

Los modelos muestran cambios importantes en la elección de 2000 y comprueban nuestra hipótesis de que esa elección fue crítica ya que perdió el partido gobernante por un cambio en la situación del electorado.

Variables sociodemográficas (edad, educación, ingreso y vivir en comunidades rurales) ayudan a explicar el voto a favor del PRD, pero no del PAN y el PRI. La gente mayor, de comunidades rurales con bajos ingresos, tendían a votar por el PRD. El grado de escolaridad es una variable significativa, porque mientras más alto fuera el nivel de educación más alta era la tendencia a votar por el PRD, lo que hace suponer que en la elección de 2000 los seguidores del PRD incluían individuos de áreas rurales con ingreso más bajo y un grupo considerable de votantes más educados (estudiantes universitarios y profesionistas).

En cuanto al PAN, las variables sociodemográficas estadísticamente significativas fueron sexo y educación. Los hombres e individuos con más educación votaron por el PAN, pero, como en 1994, las mujeres votaron por el PRI en 2000.

En términos económicos, esta vez sólo en los votantes del PRI y del PAN hubo una correlación estadísticamente significativa. Ninguna de las variables del voto económico nos ayuda a explicar el voto a favor del PRD.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.13. Votación por partidos (Congreso 1994)

	Modelo 1 (PAN)	*Modelo 2 (PRI)*	*Modelo 3 (PRD)*
Variables sociodemográficas			
Sexo (mujeres)	−0.037	0.295[c]	−0.086
Edad	0.0148	0.134[c]	0.029
Nivel de educación	0.062[c]	0.011	−0.025
Rural	−0.152	0.385[a]	0.161
Votación económica			
Voto retrospectivo (situación económica del país)	−0.224[c]	0.298[c]	−0.371[c]
Voto prospectivo (situación económica personal)	0.012	0.194[c]	0.026
Voto retrospectivo (situación económica personal)	−0.094	−0.130[a]	−0.070
Variables políticas			
Percepción eficaz del voto	0.093[a]	0.083[a]	0.109
Aversión al riesgo	−0.532[c]	0.589[c]	−0.338[a]
Atmósfera electoral	0.107	−0.321[c]	0.324[b]
Programa de Solidaridad	−0.086	0.214[b]	−0.249
Identidad partidista	3.049[c]	2.664[c]	4.031[c]
Constante	−1.763[c]	−3.219[c]	−2.855[c]
N = 2 979			
Pseudo R^2	0.438	0.496	0.492

[a] Estadísticamente significativo en 0.10.
[b] Estadísticamente significativo en 0.05.
[c] Estadísticamente significativo en 0.01.

Entre las variables políticas, la identidad partidista y el asociacionismo tuvieron consecuencias en el voto para los tres principales partidos, lo que fortalece la hipótesis sobre la identidad partidista como un factor para explicar el voto mexicano. Los votantes que eran miembros de una o más asociaciones tendían a votar por el PRD y el PRI, pero los panistas por lo general no pertenecen a múltiples asociaciones.

La variable de aversión al riesgo perdió su valor explicativo para el voto del PRD, pero, una vez más, quienes más temían el riesgo votaron por el PRI. En cambio, la gente dispuesta a arriesgarse tendió a apoyar al PAN, lo que contradice el argumento de que los votantes panistas, por ser conservadores, son adversos al riesgo.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.14. Votación por partidos (Congreso 2000)

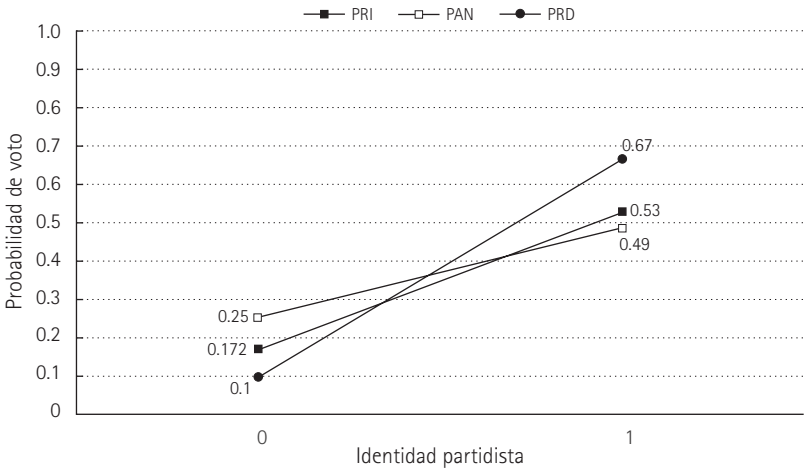
	Modelo 1 (PAN)	*Modelo 2 (PRI)*	*Modelo 3 (PRD)*
Variables sociodemográficas			
Género (mujeres)	–0.427[c]	0.491[c]	–0.0590
Edad	0.045	–0.039	0.2093[b]
Nivel de educación	0.088[b]	0.021	–0.1033[b]
Ingreso	–0.067	0.010	–0.1922[c]
Rural	–0.046	–0.010	0.6701[c]
Votación económica			
Voto retrospectivo (situación económica del país)	–0.310[c]	–0.029	0.0675
Voto prospectivo (situación económica personal)	0.025	–0.314[c]	–0.1590
Voto retrospectivo (situación económica personal)	–0.032	0.168[a]	–0.0323
Variables políticas			
Asociacionismo	–0.103[b]	0.100[a]	0.0845[a]
Partidos políticos son necesarios	–0.022	0.124[a]	–0.2282[b]
Aversión al riesgo	–0.350[c]	0.680[c]	–1.350
Voto 1997 (PAN, PRI, PRD)	2.365[c]	2.190[c]	0.1540
Ideología	–0.011	0.031	–0.0828[c]
Identidad partidista	1.074[c]	1.718[c]	2.9084[c]
Constante	–1.780[c]	–3.940[c]	–.7416
N = 1766			
Pseudo R^2	0.350	0.503	0.304

[a] Estadísticamente significativo en 0.10.
[b] Estadísticamente significativo en 0.05.
[c] Estadísticamente significativo en 0.01.

La ideología es una variable central para explicar el voto del PRD; quienes se consideraban miembros de la izquierda votaron por ese partido; sin embargo, es importante subrayar que, considerando un espectro político de 0 a 10 (en el cual 0 representa la extrema izquierda y 10 la extrema derecha), el electorado consideró que el PRD está en el punto 4.7, cerca del centro izquierda. Esto significa que todos los votantes que están entre 0 y 4 no encuentran con facilidad un partido capaz de representarlos.

La variable con mayor capacidad explicativa en el año 2000 fue la identidad partidista. De hecho, la gráfica 10.5 muestra que identificarse o

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: Somuano y Ortega (2003: 32).

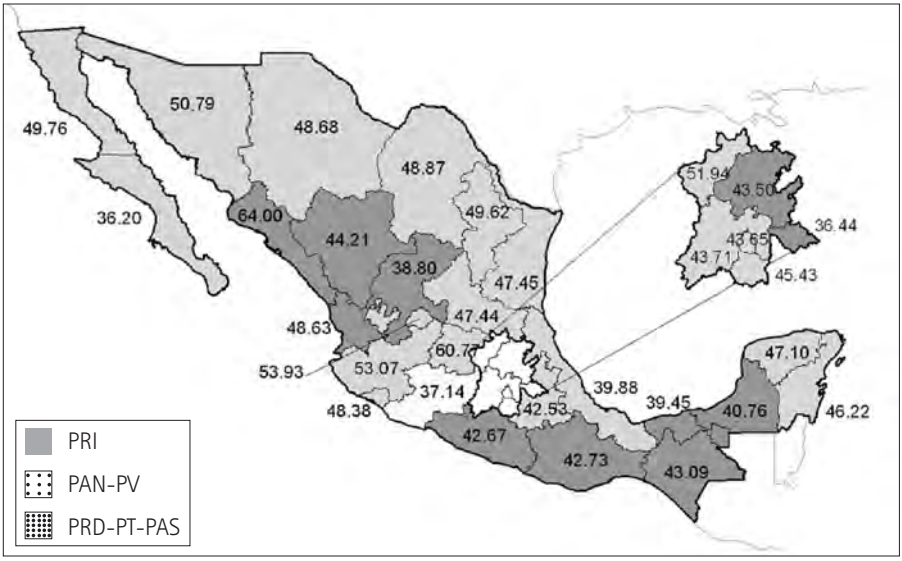
Gráfica 10.5. Relación entre identidad partidista y probabilidad de voto.

no con un partido significa un cambio sustantivo en la probabilidad de votar por él, en especial en el PRD.

En los años sesenta, Converse opinaba que la principal explicación de la estabilidad de democracias como las de Inglaterra, Estados Unidos y Alemania era la identidad partidista sólida de sus ciudadanos. Los partidos habían establecido lazos fuertes con los diversos grupos sociales y de edades que formaban el núcleo del electorado de cada partido, mientras que en México la identidad partidista era baja y se concentraba en el PRI. En 2000, con el pluralismo partidista, los tres partidos más importantes luchaban por conquistar la lealtad del electorado mexicano. El mapa 10.2 muestra este pluralismo, reflejado en los partidos con mayor porcentaje de votos en cada estado en la elección presidencial de 2000.

En 1994, los seguidores del PRI estaban distribuidos a lo largo de todos los grupos de edad, pero hoy tienden a concentrarse entre la población de mayor edad. En cambio, la curva de edad de los panistas tiene una pendiente negativa, porque agrupa a votantes más jóvenes. En el PRD, las tendencias han sido contradictorias: mientras que en 1997 sus seguidores aumentaron entre todos los grupos de edad, en 2000 perdió una parte importante de sus seguidores más jóvenes (de 18 a 25 años) y parte de sus seguidores mayores (de 61 años y más).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: elaborado por el Departamento de Sistemas de Información Geográfica de El Colegio de México, con datos del autor.

Mapa 10.2. El nuevo pluralismo en México (elección presidencial de 2000).

La estabilidad electoral de las democracias que han perdurado también implica la consolidación de las relaciones entre los partidos y el electorado. Contrario a la percepción general, la volatilidad ha disminuido en México (cuadro 10.15). En los años ochenta y principios de los noventa hubo un desafío electoral de la izquierda, dirigido por el Frente Democrático Nacional en 1988, después hubo una recuperación electoral del PRI en 1991 y, por último, una nueva caída de este partido en 1997 y 2000.

Cuando comparamos la volatilidad electoral total en México con la de otros países que han pasado recientemente por procesos de transición, como España, Grecia y Portugal, observamos que México tiene los niveles más bajos. En las elecciones críticas de 1982 en España, la volatilidad fue de 42.3 puntos (a causa de la desintegración de la Unión de Centro Democrático, UCD). En Portugal, en las elecciones críticas de 1983 cuando los socialdemócratas obtuvieron una posición dominante, la volatilidad fue de 23.3 y, en Grecia, en 1981, de 26.7 (Morlino, 1995: 318).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.15. Volatilidad electoral en México*

Elecciones	*PRI*	*PAN*	*PRD (FDN)*	*Otros*	*Nulo/ no registrado*	*Volatilidad*
1985-1988	−16	1.65	18.49	−3.79	−0.35	20.14
1988-1991	10.03	−0.26	−19.88	10.32	−0.2	20.34
1991-1994	−10.29	8.068	8.196	−5.106	−0.851	16.24
1994-1997	−10.59	0.872	8.854	1.336	−0.539	11.09
1997-2000	−1.07	12.38	−6.29	−4.53	−0.44	12.35

* La volatilidad total es la suma del valor absoluto de todos los cambios en los porcentajes de votos para cada partido desde las elecciones previas, dividido entre dos.
Fuente: elaboración propia.

La transición y la alternancia en el poder en el ámbito nacional se caracterizó por una profundización de dos fracturas en el electorado mexicano: una generacional, otra entre hombres y mujeres. Tanto en 1997 como en 2000, los jóvenes decidieron dar sus votos a los partidos de oposición para impulsar la transición. En cambio, las mujeres y los votantes de 61 años en adelante mantuvieron lealtad con el PRI. Estas fueron las principales tendencias que tuvieron lugar entre 1994 y el año 2000. Pero, ¿qué pasó en la más reciente elección presidencial del año 2006?

LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 2006

El proceso electoral de 2006, por mucho el más competido en la historia reciente del país, sacó a la luz varios de los problemas que tendrán que enfrentar los partidos políticos y las instituciones electorales en los años venideros (Aparicio, 2009; Beltrán, 2009a, 2009b; Bustos, 2007; Crespo, 2006; Lehoucq, 2009; Singer, 2009; Valdivia y Beltrán, 2009). Aunque hubo cinco partidos contendiendo por la Presidencia, los candidatos de los tres con mayores recursos ocuparon el centro de la atención pública, lo cual habla de la estabilización del sistema de partidos.

En lo que resta de este capítulo, trataré de explicar en términos de las dos dimensiones de la tipología desarrollada en el texto —el resultado electoral del partido mayoritario y la situación del electorado— qué tipo de elección presidencial fue la del 2006.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Los resultados electorales

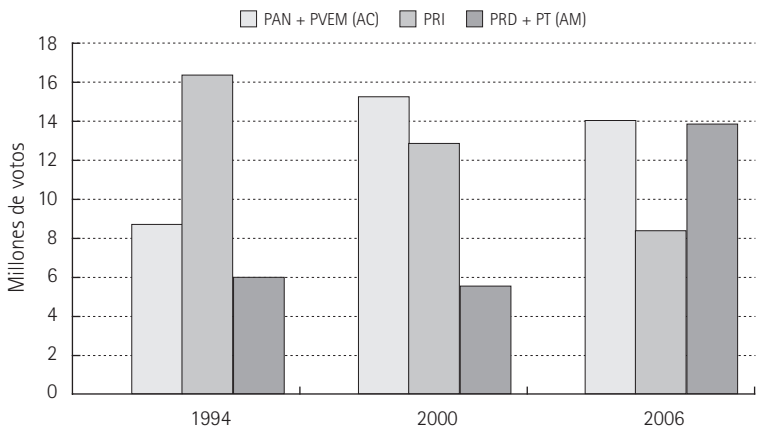
Como podemos ver en el cuadro 10.16, la diferencia entre Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador fue de 0.56%, es decir, 233 831 votos (Tribunal Federal Electoral, 2006). El candidato de la Coalición por el Bien de Todos no aceptó los resultados electorales, consideró que se había cometido un fraude por lo cual comenzó un movimiento de resistencia civil. Según José Antonio Crespo, desafortunadamente:

> …la elección de 2006 representó un fracaso en tanto no pudo arrojar un consenso sobre el resultado o sobre la idea de que quien ganó oficialmente, el

Cuadro 10.16. Elección presidencial de 2006

Felipe Calderón (PAN)	*Andrés Manuel López Obrador (Coalición por el Bien de Todos)*	*Roberto Madrazo (Alianza por México)*	*Patricia Mercado (Alternativa Socialdemócrata y Campesina)*	*Roberto Campa (Nueva Alianza)*	*Participación*
14 916 927	14 683 096	9 237 000	1 124 280	397 550	41 557 430
35.89%	35.33%	22.22%	2.70%	0.96%	58.55%

Fuente: datos tomados de Trife (2009).



Fuente: elaboración propia con datos de IFE (2009).

Gráfica 10.6. Elecciones presidenciales de 1994 a 2006.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

> panista Felipe Calderón, lo hizo en buena lid. Eso lo comprueban las encuestas… que reflejan que sólo cerca de la mitad creyó en la victoria de Calderón, y la otra mitad la puso en duda (de la cual, 35 por ciento pensó que ganó Andrés Manuel López Obrador, del PRD, y que la elección fue robada por fraude; el restante 15 por ciento se declaró incapaz de saber quién ganó) (Crespo, 2009: 202).

Serán necesarias más investigaciones para aclarar lo que ocurrió en la elección de 2006, pero la consecuencia jurídica fue que el PAN conservó el Poder Ejecutivo. Ahora bien, en términos de la situación del electorado encontramos evidencia de cambios importantes.

Hendiduras regionales, partidistas y sociales

Al analizar los resultados de la votación por estados se advierte que el PAN ganó en 16 de los 31 estados, y el PRD en 15, más el Distrito Federal. Al comparar la elección con los resultados del año 2000, además de los 16 estados en los que Calderón obtuvo el triunfo, Fox también ganó en tres de los que en 2006 votaron por Andrés Manuel López Obrador.

Con base en datos municipales agregados, Joseph Klesner (2009) afirma que en la elección de 2006 el poder explicativo de la variable región sobrepasa el de variables sociodemográficas como religión, sexo, división rural-urbano, edad y raza. Según su modelo,

> el candidato del PAN ganaría 42.3% del voto en el Norte y 43.76% en el Centro Occidente. En la elección obtuvo el 45.4 y 48.1% en esas regiones […] López Obrador recibió una votación mucho menor en esas regiones que en el Sur o el Centro, pero su resultados fueron considerablemente más altos en la ciudad de México, donde según el modelo recibiría 53.2%, aunque en realidad obtuvo 55.7%" (Klesner, 2009: 61).

Para evitar el problema de falacia ecológica Klesner también desarrolló otro modelo estadístico que incluye sólo variables individuales: edad, género, educación, ingreso, residencia rural, color de piel, religiosidad, afiliación en sindicatos y región.

> El modelo predice que un votante panista típico —una mujer católica blanca de menos de 30 años que vive en una área urbana— tendría una probabilidad

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

> del 49.5% de votar por Calderón si vive en el Norte, 51.5% si vive en el centro Occidente, 41.9% si vive en el Sur, pero sólo 29.1% si vive en la ciudad de México. Una mujer con las mismas características, pero que vive en la ciudad de México, tendría un 30.4% de probabilidad de votar por López Obrador. En cambio, un hombre de 50 años o más tendría una probabilidad del 34.6% de votar por el candidato del PAN en el Norte, 33.3% en el centro Occidente, 22.2% en el Sur y 14.3% en la ciudad de México (Klesner, 2009: 65).

Estas divisiones regionales, ya presentes en 1997, se intensificaron en la elección del 2006. Klesner explica estas tendencias regionales como consecuencia de "culturas políticas regionales dispares y efectos diferenciales en el proceso de integración económica entre México y Estados Unidos. La ideología del PAN era más atractiva a los mexicanos religiosos, y obtuvo apoyo importante en áreas más desarrolladas que tenían sectores empresariales independientes y clases medias más amplias" (Klesner, 2009: 68). Otro cambio significativo es la identidad partidista (cuadro 10.17).

A partir de la elección crítica del año 2000, es clara la caída en la identidad partidista de los priistas y el incremento significativo tanto en los panistas, que pasan de 16.5 a 28.9%, como en los perredistas, que aumentan de 9.3 a 19.8%. Estos cambios hacen de la elección de 2006 unos comicios de conversión. El porcentaje de independientes disminuye de 47.2% en 2000 a 30.3% en ese año. Comparado con 1994, el porcentaje de personas identificadas con el PRD aumentó más de 100% y el porcentaje de panistas se elevó más de 40%, mientras que el de priistas disminuyó a la mitad. Será necesario esperar a las elecciones presidenciales de 2012 para saber si este proceso de conversión es permanente o no.

En relación con la estructura de edad de los partidistas, un porcentaje muy alto de jóvenes entre 18 y 25 años se identifican con el PAN, 20.7% lo hace con el PRD y 14.1% con el PRI. El porcentaje más alto de priistas se encuentra entre los mayores de 60 años (28.6%).

Cuadro 10.17. Identidades partidistas mexicanas, 1994-2006

	PRI	*PAN*	*PRD*	*Otros*	*Total*	*No partidista*	*Total*
1994	41.8	19.3	8.3	2.3	71.6	28.4	100
2000	23.8	16.5	9.3	1.2	52.8	47.2	100
2006	20.6	28.9	19.8	0.3	69.7	30.3	100

Fuente: para 1994 y 2000, Somuano y Ortega (2003: 15); para 2006, Lawson *et. al.* (2007).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

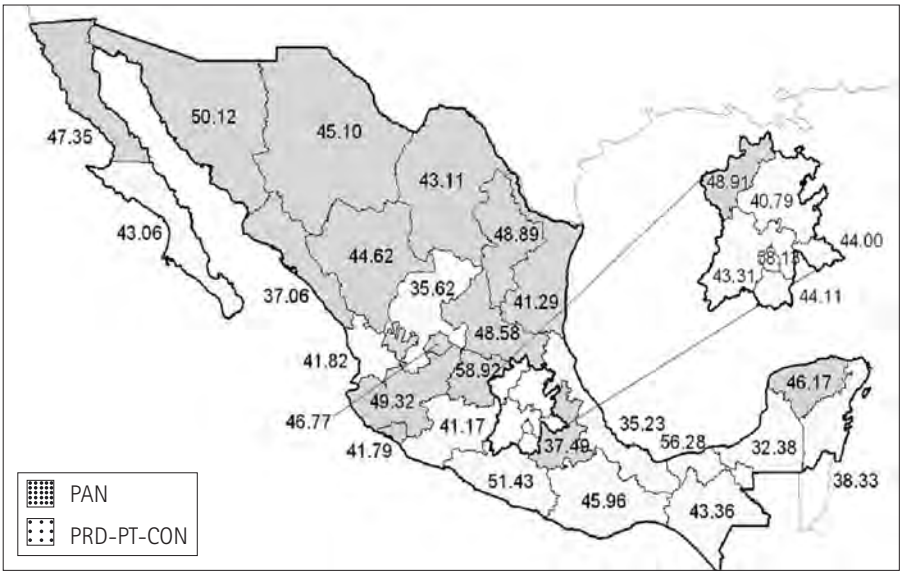
Cuadro 10.18. Identidad partidista por grupos de edad, 2006

Edad	*Panistas*	*Priistas*	*Perredistas*	*Otros*	*Ninguno*
18-25	32.8	14.1	20.7	0	32.4
26-40	31.7	22.0	17.7	0	28.6
41-60	26.1	20.7	22.0	0.2	30.9
60 y más	22.2	28.6	21.2	0	28.1
Total	28.5	21.1	20.3	0.1	30.0

Fuente: Lawson *et. al.* (2007).

Si sólo observamos la elección presidencial, se nos presenta un sistema con tendencias al bipartidismo (mapa 10.3).

Sin embargo, este escenario se volvió más complejo al estudiar las elecciones de diputados federales cuyos resultados presentaban un escenario tripartidista. En la Cámara de Diputados había representantes de los ocho partidos y el PAN, el PRD y el PRI contaban con las fracciones parlamentarias más numerosas (cuadro 10.19).



Fuente: elaborado por el Departamento de Sistemas de Información Geográfica de El Colegio de México, con datos del autor.

Mapa 10.3. Elecciones presidenciales de 2006.
(Partidos con el mayor porcentaje de votos por estado)

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 10.19. Elección de diputados de mayoría relativa, 2006

PAN	*PRD-Convergencia-PT*	*PRI-PVEM*	*PASDC*	*PANAL*	*Participación*
13 127 504	*11 300 536*	*10 773 790*	*831 723*	*1 812 530*	
(33.7%)	(29.01%)	(27.66%)	(2.13%)	(4.65%)	(58.51%)

Fuente: elaboración propia con datos tomados de Trife (2009).

Cuadro 10.20. Cargos de elección popular, 2006

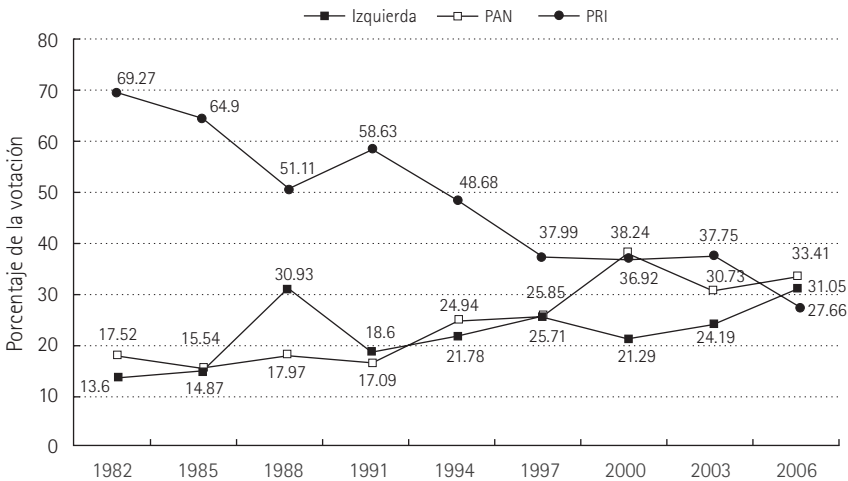
Cargo	*PRI*	*PAN*	*PRD*	*Otros*	*Total*
Gobernadores	17	9	6		32
	(53.1)	(28.1)	(18.8)		(100)
Senadores	33	52	26	17	128
	(25.8)	(40.6)	(20.3)	(13.3)	(100)
Diputados	106	206	127	61	500
	(21.2)	(41.2)	(25.4)	(12.2)	(100)

Fuente: elaboración propia con datos del Congreso de la Unión y de las páginas electrónicas de los gobiernos estatales. Las cifras entre paréntesis son porcentajes.

Sin duda, dos de los cambios más significativos en el Congreso fueron, por un lado, la caída de la coalición PRI-PVEM, que en 2003 era la primera minoría, con 37.75% de los votos y en 2006 consiguió sólo 27.66%; por otro, el crecimiento de la Coalición por el Bien de Todos, que integraban el PRD, el PT y Convergencia, de 22 a 29.01%. En el caso del PAN su votación subió de 30.78 a 33.7%, pero distó del 38% que había obtenido en 2000. La nueva distribución del poder se ve reflejada en el cuadro 10.20.

A pesar de su importante caída en las elecciones presidenciales y en el Congreso, el PRI siguió teniendo el control de más de 50% de las gubernaturas del país y, al contar con más de 20% de los diputados, ha mantenido una enorme influencia en la vida política del país (Cornelius, 2001). El PAN, como partido gobernante, tenía las bancadas más grandes tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, pero necesitaba del PRI para gobernar. Por su parte, el PRD sin duda avanzó de manera sustantiva, en parte gracias a su candidato presidencial, pero sus apoyos más importantes siguieron concentrados en el centro y el sur del país, y tiene como reto convertirse en un partido con presencia en todo el territorio. Si para el PAN el reto es implantarse en los estados rurales y del sur de México, para el PRD es aumentar su presencia en los estados más industrializados del Bajío y el norte del país.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: elaboración propia con datos tomados del IFE (2009).

Gráfica 10.7. La izquierda frente al PRI y al PAN.

Pero los resultados de 2006 fueron para los votantes de izquierda una desilusión; por segunda vez en la historia reciente de México se bloqueó el cambio hacia la izquierda. El fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que se subraya la intervención directa del Presidente de la República, con una campaña paralela a favor del candidato del PAN, así como la campaña negativa no sólo del PAN, sino también del Consejo Coordinador Empresarial fuera de los tiempos de campaña y a todas luces ilegal, presentaron a los votantes de izquierda un panorama que se creía superado. Para muchos fue como regresar a la pesadilla de 1988. Así, queda claro que las instituciones electorales, IFE y TEPJF, no cumplieron su tarea de dar certeza al proceso electoral. En parte, eso explica la respuesta del candidato opositor López Obrador y su discurso contra "sus instituciones" (López Obrador, 2006). La incapacidad de las mismas para conseguir una competencia libre y equitativa, y sancionar a quienes violaban la ley se hizo evidente. Las elecciones intermedias de 2009 significaron el resurgimiento del PRI, que nuevamente se alista a gobernar el país, pero las elecciones presidenciales, distintas a las intermedias, sin duda volverán a sorprendernos.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

REFERENCIAS

Aparicio, J., 2009. Análisis estadístico de la elección presidencial de 2006: ¿Fraude o errores aleatorios? *Política y Gobierno*, volumen temático, *Elecciones en México*, pp. 225-244.

Arias, L., y V. Guerrero, 1988. Un estudio econométrico sobre la inflación en México 1970-1987. Documento de trabajo 65. México, Banco de México.

Arriola, C., 1994. *Ensayos sobre el* PAN. México, Porrúa.

Barberán, J., *et al*., 1988. *Radiografía del fraude. Análisis de los datos oficiales del 6 de julio.* México, Nuestro Tiempo.

Beltrán, U., 2009a. Publicidad y preferencias, *Política y Gobierno*, volumen temático, *Elecciones en México*, pp. 237-269.

Beltrán, U., 2009b. Ideología y polarización de las elección de 2006, *Política y Gobierno*, volumen temático, *Elecciones en México*, pp. 83-106.

Brachet-Márquez, V., 1996. *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México (1919-1995).* México, El Colegio de México.

Bustos, J.L., 2007. *Las elecciones de 2000 y 2006: un análisis comparativo sobre las campañas negativas*, tesis de licenciatura. México, El Colegio de México.

Campell, A., *et al*., 1960. *The American Voter*. Nueva York, John Wiley and Sons.

Cárdenas, C., M. Clouthier y R. Ibarra de Piedra, 1988. No reconocemos autoridades que emanen del fraude: la oposición, *La Jornada*, 7 de julio.

Condés, E., 1990. *Los últimos años del Partido Comunista Mexicano 1969-1981*. Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Cornelius, W., 2001. Huecos en la democratización: la política subnacional como un obstáculo en la transición mexicana, en R. Ortega (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, pp. 241-266.

Crespo, J., 2008. *2006: hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana.* México, Random House.

Crespo, J.A., 2009. El proceso de escrutinio y cómputo. Omisiones de las autoridades electorales, *Política y Gobierno*, volumen temático, *Elecciones en México*, pp. 200-224.

De la Madrid, M., 2004. *Cambio de rumbo. Testimonio de una Presidencia, 1982-1988.* México, Fondo de Cultura Económica.

Dillon, S., 1999.The Mexican pollsters challenge size of turnout in the primary, *The New York Times*, 17 de noviembre.

Domínguez, J., y J. MacCann, 1995. Shaping Mexico's electoral arena: Construction of partisan cleavages in the 1988 and 1991 national elections, *American Political Science Review* **89** (1): 34-48.

EIU (Economist Intelligence Unit), 1982. *Quarterly Economic Review of Mexico*, 1st quarter.

Gómez Tagle, S., 1990. *Las estadísticas electorales de la reforma política.* México, El Colegio de México.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Gómez Tagle, S., 1997. *La transición inconclusa.* México, El Colegio de México.

Hermet, G., *et al.,* 1978. *Elections without Choice.* Nueva York, John Wiley & Sons.

IFE (Instituto Federal Electoral), 1995. *Estadística de las elecciones federales de 1994.* México.

IFE, 2009. Portal del Instituto Federal Electoral, en <*www.ife.org.mx*>.

Key Jr., V.O., 1955. A theory of critical elections, *The Journal of Politics* **17**: 1-18.

Kirchheimer, O., 1990. The catch-all party, en Peter Mair (ed.), *The West European Party System.* Oxford, Oxford University Press, pp. 50-61.

Klesner, J., 2009. A sociological analysis of the 2006 elections, en J. Domínguez, Ch. Lawson y A. Moreno (eds.), *Consolidating Mexico's Democracy.* Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 50-70.

La Jornada, 1988. Según Jorge de la Vega, fue rotundo el triunfo de Salinas. 7 de julio.

Lawson, Ch., *et al.*, 2007. *The Mexico 2006 Panel Study*, en <*http://web.mit.edu/polisci/research/mexico06*>.

Lehoucq, F., 2009. Ingreso y cálculos electorales en 2006, *Política y Gobierno*, volumen temático, *Elecciones en México*, pp. 107-136.

LFE (Ley Federal Electoral), 1973. Artículo 39.

Loaeza, S., 1994. Partido Acción Nacional and the paradoxes of opposition, en N. Harvey y M. Serrano (eds.), *Party Politics in "An Uncommon Democracy": Political Parties and Elections in Mexico.* Londres, ILAS, pp. 41-60.

Loaeza, S., 1999 *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta.* México, Fondo de Cultura Económica.

Loaeza, S., 2000. Uncertainty in Mexico's Protracted transition: The National Action Party and its aversion to risk, *Democratization* **7** (3): 93-116.

López Obrador, A., 2006. No iremos al Informe para no caer en provocaciones; toda nuestra energía, imaginación y talento serán para organizar la Convención Nacional Democrática. Discurso pronunciado el 1 de septiembre, México, en <*http://www.amlo.org.mx/noticias/discursos.html?id=55180*>.

Magar, E., y J. Molinar Horcasitas, 1995. Medios de comunicación y democracia, en J. Alcocer V. (comp.), *Elecciones, diálogo y reforma. México 1994.* México, Nuevo Horizonte, pp. 125-142.

Mizrahi, Y., 1994. *A New Conservative Opposition in Mexico: The Politics of Entrepreneurs in Chihuahua, 1983-1992*, tesis de doctorado. Berkeley, University of California.

Molinar Horcasitas, J., 1990. *El tiempo de la legitimidad.* México, Cal y Arena.

Morlino, L., 1995. Political parties and democratic consolidation in southern Europe, en P.R. Gunther, N. Diamandouros y H.J. Puhle (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective.* Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 315-388.

Ortega Ortiz, R.Y., 1990. *La autonomía del Estado en México: el Pacto de Solidaridad Económica*, tesis de licenciatura. México, El Colegio de México.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Ortega Ortiz, R.Y., 2008. *Movilización y democracia: España y México,* México, El Colegio de México.

Pacheco, G., 2000. De la hegemonía a la regionalización electoral: el sistema de partido en México 1979-1997, *Estudios Sociológicos* **43** (53): 363-402.

Pomper, G., 1967. Classification of presidential elections, *The Journal of Politics* **29** (3): 535-566.

Singer, M., Defendamos lo que hemos logrado: el voto económico en México durante la elección presidencial de 2006, *Política y Gobierno*, volumen temático, *Elecciones en México*, pp. 199-236.

Somuano, F., y R. Ortega, 2003. La identidad partidista de los mexicanos y el cambio electoral, 1994-2000, *Foro Internacional* **XLIII** (171): 10-38.

Tarrow, S., 1994. *Power in Movement. Social Movements, Collective Action, and Politics.* Cambridge, Cambridge University Press.

Torres-Ruiz, R., 2004. El Partido de la Revolución Democrática a través de las elecciones presidenciales, en F. Reveles (coord.), *Partido de la Revolución Democrática. Los problemas de la institucionalización.* México, UNAM-Gernika, pp. 135-180.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006. Dictamen Relativo al Cómputo Final de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo, 5 de septiembre.

Trife, 2009. Portal del Tribunal Federal Electoral, <*www.trife.org.mx*>.

Valdivia, M. y U. Beltrán, 2009. Dilemas de estrategia: ¿tierra o aire? Redes sociales y decisión electoral, *Política y Gobierno*, volumen temático, *Elecciones en México*, pp. 177-198.

Woldenberg, J., *et al.*, 1997. *La reforma electoral de 1996: una descripción general.* México, Fondo de Cultura Económica.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

EL COLEGIO DE MÉXICO
70 AÑOS 1940-2010

11
HACIA UN NUEVO EQUILIBRIO EN LA RELACIÓN DE LOS PODERES

*Rogelio Hernández Rodríguez**

CONTENIDO

Introducción 450
El congreso: de la subordinación a la pluralidad 451
La coyuntura electoral (1997-2000), 459; La inexperiencia política, 2000-2006, 461; Polarización electoral, 2006-2009, 467
La politización de la corte 471
Las controversias entre el Ejecutivo y el Legislativo, 475; Investigaciones cuestionables, 477; Las disputas electorales, 478
Algunas conclusiones 482
Referencias 485

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*rhernan@colmex.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

A diferencia de otros países que alcanzaron la democracia en las últimas décadas del siglo pasado, México no sufrió un cambio estructural que significara la desaparición y sustitución de su sistema político. La alternancia, además de alcanzarse por la voluntad de la sociedad, desde luego, se logró por el continuo mejoramiento de las instituciones y regulaciones electorales. Cada vez más transparentes y equitativas, las condiciones de competencia ampliaron la participación ciudadana y fortalecieron a los partidos, que pudieron enfrentar en mejores circunstancias al viejo y hasta entonces dominante Partido Revolucionario Institucional (PRI). Si bien el proceso de cambio ha sido muy prolongado y el principio puede situarse tan lejos como en los años sesenta, las reformas que se centraron en el sistema electoral comenzaron a mediados de los años setenta y, sobre todo, en los ochenta. La equidad electoral y la imparcialidad del órgano arbitral fueron decisivas para que la transición se produjera sin arriesgar la estabilidad política.

El cambio fue terso y pacífico, y aseguró las nuevas funciones de los partidos, pero dejó casi intacto el sistema político que funcionó durante el autoritarismo. Su conservación en buena medida se debe a que, pese a las dificultades que ha enfrentado, ese sistema ha demostrado que puede adaptarse a la nueva realidad política. Más aún, el solo hecho de que durante el autoritarismo el sistema hubiera admitido una participación política limitada demuestra que su diseño era compatible con los sistemas democráticos. No obstante su flexibilidad, el sistema no parece funcionar adecuadamente, en especial en cuanto a la colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo y al creciente papel que el Judicial desempeña, no tanto para garantizar una eficaz aplicación de la ley, sino como árbitro de las disputas políticas entre partidos y entre los otros poderes.

Lo relevante es que los problemas no resultan de que el Congreso y la Presidencia carezcan de facultades, sino de que, por primera vez, pueden ponerse en práctica debido a que se han eliminado los controles impuestos por el autoritarismo. La distribución de facultades entre los poderes ha sufrido pocos cambios desde que la Constitución fue diseñada en 1917. Esa distribución, contra la experiencia de los años de dominio priista, no favorece al Ejecutivo ni garantiza la reconocida supremacía que gozaba en ese entonces. La razón por la cual el presidencialismo fue tan dominante se encuentra en la homogeneidad política e ideológica que impuso el PRI y

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

que, en la práctica, anulaba cualquier autonomía que pudiera obstaculizar los proyectos presidenciales.

La democracia, entre otras transformaciones, ha eliminado aquella homogeneidad y ha permitido que cada poder e institución pueda aplicar sin cortapisas sus atribuciones. Los conflictos que con frecuencia se han presentado en las relaciones entre poderes no se originan en la inoperancia de su diseño general, sino en el difícil equilibrio que existe entre el Congreso y la Presidencia, que es aprovechado por los partidos políticos, poco institucionalizados y en los que predominan los intereses de corto plazo. Las nuevas relaciones entre poderes, desarrolladas a partir de la alternancia, han estado determinadas por dos características. Una consiste en los desencuentros entre el Congreso y el Ejecutivo, que han bloqueado algunas reformas estructurales y en ocasiones han aprovechado la polarización política y electoral, de tal manera que en más de una oportunidad sus relaciones se han convertido en enfrentamientos partidarios. La otra, derivada directamente de ésta, es que ante la falta de colaboración, la Suprema Corte de Justicia paulatinamente se ha convertido en el árbitro de los actores e instituciones políticas, para lo cual ha aplicado la ley, poco actualizada, para operar en la nueva realidad política, no siempre de manera objetiva o, lo que ha sido más polémico, con un extremo rigor técnico que no resuelve los conflictos. El presente capítulo se propone revisar las características más importantes de esta relación para destacar sus fallas operativas y la necesidad de corregirlas.

EL CONGRESO: DE LA SUBORDINACIÓN A LA PLURALIDAD

La imagen tradicional del presidencialismo excesivo en México se basó, sobre todo, en el sometimiento y pasividad que durante el autoritarismo mostró el Poder Legislativo. Durante décadas se supuso que la subordinación se debía a un desequilibrio deliberado en la división de poderes y que, siguiendo la lógica, se mantendría cuando el PRI perdiera la mayoría en el Congreso o la misma Presidencia. Dicho en otras palabras, se suponía que el presidencialismo excesivo se debía a un desequilibrio estructural que era, además, propio del autoritarismo. La premisa, sin embargo, nunca pudo probarse, porque el PRI, hasta muy entrado el siglo pasado, mantuvo el control del Congreso. Como se ve en los cuadros 11.1 y 11.2, desde

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

1964, cuando se estableció el primer ensayo de representación proporcional y los entonces partidos opositores tuvieron posiciones garantizadas por la ley, el PRI no sólo retuvo el control de las cámaras sino que superó con creces las dos terceras partes necesarias para realizar modificaciones constitucionales.

Esa circunstancia, que procedía esencialmente de las limitaciones del sistema electoral, coincidió con el control que también tuvo el PRI de la

Cuadro 11.1. Composición de la Cámara de Diputados, 1964-2012 (porcentajes)

Legislatura	*PRI*	*PAN*	*PRD*	*Otros*	*Total*
1964-1967	83.3	9.5	–	7.2	210
1967-1970	83.4	9.4	–	7.2	212
1970-1973	83.5	9.3	–	7.2	213
1973-1976	81.8	10.8	–	7.4	231
1976-1979	82.2	8.4	–	9.4	237
1979-1982	73.7	10.7	–	15.6	400
1982-1985	74.7	12.7	–	12.6	400
1985-1988	72.2	10.2	–	17.6	400
1988-1991	52.0	20.2	3.8	24.0	500
1991-1994	64.0	17.8	8.2	10.0	500
1994-1997	60.0	23.8	14.2	2.0	500
1997-2000	47.8	24.4	25.0	2.8	500
2000-2003	42.2	41.4	10.2	6.2	500
2003-2006	44.8	30.2	19.4	5.6	500
2006-2009	21.2	41.4	25.4	13.0	500
2009-2012	47.4	28.6	14.2	9.8	500

Fuentes: Bizberg y Meyer (2003); Cámara de Diputados, información oficial, Legislaturas LVIII a LX.

Cuadro 11.2. Composición de la Cámara de Senadores, 1964-2012 (porcentajes)

Legislatura	*PRI*	*PAN*	*PRD*	*Otros*	*Total*
1964-1988	100	–	–	–	64
1988-1994	93.7	–	6.3	–	64
1994-2000	45.3	35.9	12.5	6.3	128
2000-2006	42.1	36.7	11.7	9.5	128
2006-2012	25.7	40.6	20.3	13.4	128

Fuentes: Bizberg y Meyer (2003); Cámara de Diputados, información oficial, Legislaturas LVIII a LX.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Presidencia. Gracias a esta singular circunstancia el Ejecutivo se convirtió en el centro de las instituciones y el sistema político y pudo imponer su dirección sin contratiempos. Fue así que el Congreso renunció a legislar por su cuenta y, lo más importante, a ejercer sus funciones de contrapeso del Poder Ejecutivo. Las atribuciones de cada uno fueron irrelevantes en lo político y los posibles desequilibrios no afectaron en nada la dirección presidencial. Pero a partir de 1997, cuando se rompió la hegemonía priista,[1] el Congreso adquirió plena independencia para ejercer sus funciones. El cambio fue radical y comprobó lo que algunos analistas habían advertido con mucha anticipación al comparar el presidencialismo mexicano con otros similares en el mundo y, en especial, en América Latina.

Mainwaring y Shugart (1977) habían subrayado que la diferencia básica entre los presidencialismos dependía del origen de su poder. En algunos sistemas el Ejecutivo contaba con suficientes recursos constitucionales para enfrentar la oposición del Legislativo y en otros dependía por completo de la posible homogeneidad partidaria. Esa diferencia es determinante cuando la suerte electoral de los partidos conduce a gobiernos divididos. Si el presidencialismo se encuentra en la primera categoría, un Congreso dominado por la oposición presentará dificultades, pero podrá superarlas y con frecuencia lo forzará a negociar y colaborar. Pero si carece de recursos legales, la Asamblea puede provocar la parálisis del Ejecutivo y del gobierno o, en casos extremos, imponerle sus condiciones.

La homogeneidad partidaria que existió en México siempre ocultó que el Ejecutivo, contra todo lo que se suponía, es extremadamente débil porque carece de facultades esenciales frente al Congreso, mientras que éste no sólo puede legislar con libertad sino también superar y controlar al Ejecutivo. La Constitución establece que la Asamblea puede legislar casi sobre cualquier asunto económico y social, incluidos, en primer lugar, los temas presupuestales, fiscales y de gasto público, así como revisar la política exterior, tanto diplomática como comercial, resolver diferencias federales y nombrar a variados funcionarios, de manera destacada al procurador general de la República y al gobernador del Banco de México. En contraste, el Ejecutivo solamente puede nombrar y remover a su gabinete y desarrollar políticas públicas que no impliquen cambios constitucionales. Su capaci-

[1] En realidad, fue en 1988 la primera vez que el PRI perdió el control de la Cámara de Diputados, pero hasta 1997 esta tendencia se convirtió en un patrón constante de la nueva competencia electoral.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dad para legislar está limitada a situaciones de emergencia (que califica el propio Congreso) y aunque cuenta con exclusividad para presentar la iniciativa presupuestal, la Cámara de Diputados puede hacerle modificaciones sustantivas. Frente a la irrestricta facultad del Congreso para legislar, el Ejecutivo solamente puede aplicar el veto, que aunque es total y parcial, puede ser superado por dos tercios del Congreso. El Ejecutivo mexicano, a diferencia de lo que ocurre en otros países latinoamericanos, como Brasil, Argentina, Chile o Colombia, para mencionar a los más importantes, no tiene facultades de referéndum o plebiscito y, por ende, requiere de una mayoría de su propio partido o de construir una mediante la negociación, para aprobar reformas constitucionales o reformas que aunque no afecten la Carta Magna, suponen costos electorales o ventajas políticas para los partidos.[2]

La debilidad del presidencialismo ha sido patente desde 1997. Debido a la extrema dependencia que tiene de la homogeneidad partidaria, la recurrencia de los gobiernos divididos ha condicionado el funcionamiento del gobierno, los conflictos con la Asamblea y las frecuentes recriminaciones. Esta variante de los sistemas presidenciales ha sido, dada la tradición histórica mexicana, por completo novedosa y eso ha influido aún más en sus consecuencias. Los gobiernos divididos, empero, cuentan con significativas experiencias, en especial en Estados Unidos, la única democracia presidencialista que ha sido duradera, que ofrecen patrones de comportamiento y, sobre todo, que indican cuándo y por qué pueden producirse los conflictos.

[2] Las comparaciones para distinguir el poder de los ejecutivos en los sistemas presidenciales metodológicamente se han basado en las facultades legislativas de ese órgano y en sus relaciones con el Congreso y, desde esa perspectiva, el Ejecutivo mexicano es uno de los más débiles. No obstante, otras facultades, como son las de expropiación de la propiedad privada y de expulsión de extranjeros, establecidas en los artículos 27 y 33 de la Constitución, pueden mostrarlo más poderoso que otros sistemas similares. En el primer caso, el Ejecutivo puede expropiar si comprueba la utilidad pública e indemniza al propietario, pero también puede regular la propiedad e imponerle modalidades específicas. La segunda atribución es más amplia porque le permite expulsar a aquellos individuos cuya permanencia considere "inconveniente", sin que se especifiquen las condiciones para ello. Al menos para la facultad expropiatoria existen razones históricas y jurídicas importantes, pues tal como lo establece el artículo 27, la propiedad privada en México no es fundacional sino concedida por la nación, que es la única dueña de los bienes del país y es el Poder Ejecutivo el que se convierte en representante de ella para su administración. Una discusión interesante sobre este tema se encuentra en varios ensayos reunidos en Córdova (1989).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En un sistema donde la división de poderes cuenta con verdadero equilibrio, cuando partidos diferentes ocupan el Ejecutivo y el Legislativo, la posibilidad de que se produzcan conflictos entre ellos es muy alta. Los intereses de corto y mediano plazo y, en particular, los cálculos sobre cómo obtener ventajas electorales pueden afectar seriamente el desempeño del gobierno. Los gobiernos divididos han sido considerados, por tradición, como fuentes no sólo de conflicto, sino también de la parálisis de la administración pública. Por décadas se pensó que el Ejecutivo y, en particular, la posibilidad de diseñar y aplicar políticas públicas efectivas, se limitaban cuando el partido del Presidente no controlaba al Congreso, toda vez que de su apoyo y aprobación dependerían las iniciativas que presentara. Más aún, el propio Ejecutivo tendería a utilizar sus facultades para bloquear las legislaciones elaboradas por la Asamblea. El principio de que ningún partido obtuviera ventajas políticas impediría que los poderes colaboraran y que los gobiernos cumplieran con sus tareas de administración del desarrollo económico y social (Sundsquist, 1988; Edwards *et al.*, 1997).

La apreciación cambió radicalmente a partir de 1991, cuando David Mayhew publicó el estudio en el que, por primera vez, presentaba suficiente evidencia empírica sobre el comportamiento de los poderes. La revisión fue posible porque para entonces Estados Unidos había experimentado varios gobiernos divididos y, pese a las opiniones en contra, no se había provocado la inactividad gubernamental ni, menos aún, amenazado el poder internacional del país. El estudio mostró que los gobiernos divididos no provocan parálisis legislativa ni un aumento considerable de enfrentamientos entre poderes. Ni siquiera al comparar el número de investigaciones promovidas por el Congreso en contra del Ejecutivo Mayhew encontró una diferencia sustantiva que mostrara una tendencia a obstaculizar las tareas presidenciales. Tampoco se afectaron las negociaciones internacionales o el nombramiento y ratificación de funcionarios y, quizá lo más importante dada la fuerte influencia del Congreso en la materia, la aprobación del presupuesto rara vez se convirtió en objeto de polémica ni menos aún en un instrumento para limitar al Ejecutivo (Mayhew, 1991; Fiorina, 1992).

La investigación confirmó que, si bien las posibilidades de conflicto aumentan, no conducen necesaria e inevitablemente a la parálisis. Los riesgos se incrementan sólo cuando las iniciativas de reforma implican cambios estructurales que polarizan a la sociedad y obligan a los partidos a asumir posiciones frente al electorado. Pero, dada la naturaleza de las reformas y la larga estabilidad del país, no son frecuentes y en consecuencia no constitu-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

yen un problema irresoluble. Existen, desde luego, varias condiciones que hacen posible esta colaboración en medio de las diferencias partidarias.

La primera es la prolongada vida democrática del país, que ha logrado separar con claridad, tanto en la sociedad como en los partidos, la importancia de la democracia como organización social y política, y la posibilidad de competir para alcanzar el poder y desarrollar programas específicos de gobierno. Este convencimiento implica que los partidos reconocen la importancia de preservar las instituciones básicas del sistema y aceptar la colaboración para mantenerlo, pese a los errores que puedan cometerse en la administración. Los intereses a corto plazo, incluida la posibilidad de conseguir la presidencia en elecciones inmediatas, no se convierten en un motivo determinante para obstaculizar al gobierno o provocar conflictos entre poderes.

Otro factor esencial es la larga tradición bipartidista de Estados Unidos, que asegura simpatías y votos, así como la fuerte tendencia del electorado a evitar la homogeneidad partidaria de los poderes. La frecuente repetición de los gobiernos divididos revela que el electorado confía en que las diferencias partidarias se conviertan en una garantía del equilibrio político. En esas condiciones, los posibles castigos electorales se vuelven decisivos, porque la reelección de legisladores y del Presidente se convierte en una forma de rendición de cuentas sobre la conducta y las decisiones que adopten en sus mandatos. Un tercer factor, no menos importante, es que la estabilidad política y la competencia han desarrollado una élite política experimentada y habituada a la negociación, que antepone los intercambios equitativos a las ganancias absolutas (Weatherford, 1994; Lipset, 1990; Coleman, 1999).

Como puede observarse, los riesgos de los gobiernos divididos disminuyen sensiblemente cuando existe un alto grado de institucionalidad de los actores o participantes políticos que, por definición, sólo se presenta cuando la democracia está plenamente desarrollada. Pero en países como México, donde el pluralismo es reciente, la competencia política no significa siempre un valor institucional, sino más bien un instrumento para obtener ganancias particulares a corto plazo. Las instituciones y los poderes se convierten en medios estratégicos para conseguir ventajas y el Jefe del Ejecutivo y los legisladores pierden ese carácter para convertirse en miembros de partidos que continúan su competencia ideológica y electoral.

La alternancia en México, si bien alcanzó los poderes federales hasta fines del siglo pasado, contó con varias experiencias en los estados. La an-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tigua oposición ganó gubernaturas desde fines de los años ochenta y, todavía más importante, obtuvo el control de muchos congresos locales. Los gobiernos divididos aparecieron mucho antes en los estados, pero aún así su impacto fue limitado porque se mantuvo en el terreno local (Lujambio, 1996, 2000). Fue hasta 1997 cuando esa variante política tuvo verdadera importancia, pues por primera vez la Cámara de Diputados consiguió una amplia representación plural y, tres años después, al renovarse por completo el Congreso, se confirmó que el dominio de un solo partido había terminado. El dato sobresaliente no es que el PRI haya perdido el control del Legislativo, sino que ningún partido lo ha logrado. La principal condición de los gobiernos divididos se ha presentado en México, pues el partido del Presidente (el PRI hasta 2000 y el PAN a partir de entonces) no ha conseguido desde esa época el control del Congreso. Más aún, aunque se han mantenido las mayorías simples (con el PRI hasta el año 2006 y luego con el PAN), han sido por completo insuficientes para imponer una línea coherente a la Asamblea y menos aún para aprobar cambios sustantivos.

Esta situación se ha agravado notablemente, porque a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, donde el bipartidismo facilita la comunicación y las negociaciones, en México existe una creciente pluralidad partidaria que afecta la posibilidad de llegar a acuerdos. Como se observa en los cuadros 11.1 y 11.2, el número de partidos en el Congreso ha aumentado desde 1997, cuando la representación se concentraba en tres, hasta alcanzar un balance muy precario en 2006, cuando los pequeños partidos obtuvieron 13% de los asientos, a costa de disminuir el peso de los tres más grandes. Ante la menor presencia de estas organizaciones, la construcción de mayorías se vuelve más difícil y lo más delicado es que no logran sobrevivir a acuerdos específicos. La importancia de los partidos pequeños es mayor porque ha aumentado su capacidad de veto para evitar una mayoría, debido a la polarización electoral que se ha agudizado en los últimos años entre los partidos grandes y que les impide utilizar institucionalmente su representación.

En estas condiciones de amplia pluralidad, el Ejecutivo, que en el pasado parecía muy poderoso, revela hoy su verdadera dimensión. Sin posibilidad de legislar o de convocar a referéndum, la Presidencia se encuentra incapacitada para vencer la oposición del Congreso. No puede, como se verá adelante, confiar en que sus iniciativas serán aceptadas por los legisladores y menos aún aquellas reformas que estime necesarias para desarrollar proyectos de gobierno y que impliquen modificaciones constitucionales o, simplemente, costos electorales. Pero si este escenario es previsible dada la

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

debilidad constitucional del Ejecutivo, los problemas han aumentado por una característica estructural del Congreso mexicano.

Del mismo modo que los presidencialismos tienen diferencias de acuerdo con sus facultades, la influencia de los congresos depende de su capacidad para promover cambios por sí mismos. A diferencia de lo que sucede en Estados Unidos (y por supuesto, en los regímenes parlamentarios), en América Latina las asambleas son de forma sorprendente pasivas en cuanto a utilizar sus facultades legislativas para diseñar cambios estructurales que obliguen al gobierno y, por extensión, al Ejecutivo a ponerlos en marcha. Como lo ha advertido Morgenstern (2002), en América Latina y en especial en México, los congresos no promueven cambios, sino responden a las iniciativas del Ejecutivo. Sólo cuando éste propone una reforma, la Asamblea interviene e intenta aprovecharla, pero no es capaz de elaborar proyectos propios que, en caso de que un partido dominara al Legislativo, pudieran expresar iniciativas distintas de las desarrolladas por el Ejecutivo (Morgenstern, 2002; Nacif, 2002). Este carácter reactivo del Congreso agrava la posibilidad de que se originen conflictos, porque convierte toda iniciativa presidencial en un objeto de discusión política, si la confrontación electoral se eleva.

La combinación de estos factores (desequilibrio en las facultades entre los poderes, pluralidad partidaria, poca o nula institucionalidad de los actores y democracia en vías de consolidación) ha creado un balance muy precario entre los poderes y ha aumentado significativamente un valor poco advertido, pero que se ha vuelto esencial, como es el de la experiencia de la élite gobernante y su disposición y capacidad para negociar. La historia política reciente de México muestra etapas muy claras en las que estos factores han estado presentes y han determinado las relaciones, unas veces acentuando los conflictos y otras sentando las bases de la colaboración, la cual, sin embargo, no ha pasado aún por la revisión de las atribuciones de cada poder para construir un nuevo esquema en el que la separación de facultades esté basada en un verdadero equilibrio. Ello en buena medida porque, a pesar de las tensiones, se advierte una tendencia a encontrar puntos de acuerdo institucional que, aunque de manera limitada, ha permitido negociar algunas reformas importantes.

De 1997 a 2009 pueden identificarse tres modalidades en las legislaturas, influidas tanto por las coyunturas electorales como por la búsqueda de acuerdos mínimos. La primera comprende la última legislatura del gobierno de Ernesto Zedillo, que estuvo marcada por la posibilidad real de des-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

plazar al PRI de la Presidencia; la segunda incluye las dos legislaturas del primer gobierno de alternancia, encabezado por Vicente Fox, cuya característica fue la inexperiencia política que llevó a constantes enfrentamientos y al final a la parálisis del gobierno, y por último, la primera legislatura de Felipe Calderón, caracterizada por la polarización política. Es preciso advertir que el análisis de los periodos no se centra en el trabajo legislativo (integración de comisiones y órganos internos, presentación de iniciativas y aprobación por su origen), en primer lugar, porque es evidente que dicho trabajo ha cambiado y, segundo, porque si bien muestra una mayor presencia del Congreso (también previsible), el número de iniciativas no refleja su importancia. El análisis pretende encontrar los puntos de conflicto y el origen de las negociaciones políticas y partidarias.[3]

La coyuntura electoral (1997-2000)

Hacia la segunda mitad del gobierno de Ernesto Zedillo la competencia electoral no sólo fue intensa, sino que dio frutos importantes. La presencia del PAN y el PRD se había extendido en congresos locales, municipios e incluso en los gobiernos estatales. En 1996 el PAN gobernaba los estados de Baja California, Chihuahua, Jalisco y Guanajuato, y en 1997 sumaría Nuevo León y Querétaro. El PRD consiguió su primer gobierno en ese mismo año y nada menos que en el Distrito Federal, la capital del país. Los comicios federales de 1997 confirmaron plenamente el avance de la oposición, cuando el PRI apenas obtuvo 47.8% de las diputaciones, frente a 24% del PAN y 25% del PRD (cuadros 11.1 y 11.2). La caída de la representación priista fue notable, porque significó una pérdida de más de 10 puntos respecto a los resultados obtenidos tres años antes, cuando el PRI obtuvo sin sospechas la Presidencia, y una pérdida mucho mayor en comparación con las cifras logradas una década antes, cuando todavía reunía casi 70% de los escaños. Con la derrota de 1997 se ampliaron las perspectivas de la oposición de ganar la Presidencia tres años después y eso marcó en definitiva el comportamiento del Congreso.

La politización del trabajo legislativo fue evidente y muy pronto dio muestras de que sería utilizado por la oposición para presionar al Ejecutivo

[3] Una descripción de los cambios en el trabajo legislativo se encuentra en los ensayos de Béjar (2008), Alvarado (2008) y Nacif (2002).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

y aumentar las limitaciones del PRI. La oposición, como era de esperarse, tomó el control de la Cámara y comenzó a desarrollar un activismo hasta entonces desconocido, en especial al aplicar sus facultades para vigilar al Ejecutivo. El principal recurso fue revisar la iniciativa del presupuesto anual del año siguiente. Como lo advierte con claridad la literatura especializada, el ingreso y el gasto público son los principales instrumentos con los que cuentan los poderes legislativos para controlar a su contraparte e influir en las tareas gubernamentales. Mediante su facultad de revisar y modificar las propuestas, el Congreso puede limitar o ampliar la recaudación y, sobre todo, influir en el gasto público al reorientar sus asignaciones. Debido a su importancia, durante los años de dominio priista el Congreso simplemente dejó en manos del Ejecutivo el diseño del presupuesto y se limitó a aprobar, casi sin alteraciones, las iniciativas que se le presentaron. Pero a partir de 1997 la oposición cambió la práctica.

La facultad legislativa cobró un importante valor político y se empleó más por sus efectos en la opinión pública —y por ende, en el ánimo electoral de los ciudadanos—, que para poner en marcha un proyecto económico y social alternativo. En 1997, al discutirse el proyecto presupuestal del año siguiente, el PAN y el PRD decidieron disminuir el IVA de 15 a 12.5%, a pesar de que sabían que el Senado, controlado todavía por el PRI, lo rechazaría, pues de esa manera exhibirían al partido dominante como contrario a los intereses de la sociedad. Con ese mismo objetivo discutieron las iniciativas sobre los presupuestos anuales que resultaban más conflictivos, de acuerdo con el valor electoral del año en juego. Los presupuestos de 1998 y de 2000, discutidos a fines de 1997 y 1999, fueron particularmente polémicos debido a que en el primer año se trató de probar la fuerza de la oposición y, en el segundo, de aprovechar la cercanía de los comicios presidenciales.

En ambos casos, la oposición prolongó las discusiones sobre los proyectos hasta consumir el tiempo legal para aprobarlos, y fue necesario hacerlo en periodos extraordinarios o con votaciones cerradas en las que al final el PAN aceptó apoyar al PRI y al Ejecutivo. En 1997 los desencuentros fueron intensos pero no de fondo, lo que llevó simplemente a aprobar la iniciativa en el último minuto, pero en 1999 las diferencias fueron tan agudas que llevaron a un periodo extraordinario y a repetidas votaciones que cambiaron constantemente los apoyos y las coaliciones. El desacuerdo se basó en las partidas que el Ejecutivo consideraba destinar al recién creado Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB) y que desde 1994, a

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

raíz de la crisis financiera, se había convertido en la mayor fuente de críticas al gobierno de Zedillo y los compromisos sociales del PRI. El presupuesto se aprobó con modificaciones menores (lo que indica la poca capacidad de la oposición de aquel entonces para proponer un proyecto alternativo y viable) y con una mínima diferencia de votos. Que el desacuerdo no se debía a motivos financieros o sociales lo prueba el hecho de que el presupuesto de 1999, discutido a finales de 1998, el segundo año de la primera legislatura plural, no representó ningún problema y fue aprobado sin modificaciones ni retrasos.[4] La oposición confirmó que la facultad legislativa sería aplicada según los tiempos políticos.

La inexperiencia política, 2000-2006

En las elecciones federales de 2000 se produjo la esperada derrota presidencial del PRI y aunque el candidato del PAN, Vicente Fox, obtuvo un triunfo claro e inobjetable, su atractivo no fue suficiente para que el electorado le otorgara también el control del Congreso. No le dio al PAN el dominio en el Congreso pero tampoco le concedió la mayoría simple en las cámaras. Por el contrario, el electorado mantuvo al PRI en el primer lugar, con 42% en ambas, lo que representó escasos seis puntos menos respecto al periodo anterior. A primera vista, el escenario era el mismo que enfrentó Zedillo en el último tramo de su gobierno, pero en esta ocasión no fueron los apremios electorales los que influyeron en las malas relaciones entre poderes. No podían serlo porque la alternancia se había conseguido y porque al menos en la primera legislatura (2000-2003), no volvería a ponerse en juego la Presidencia. En parte por esa consideración y en parte por un exceso de confianza en su triunfo, el presidente Fox no valoró correctamente sus desventajas estructurales respecto a un Congreso opositor.

En rigor, fue la evidente inexperiencia política del Presidente y su equipo lo que provocó que desde el principio las relaciones fueran conflictivas. Eso fue determinante para que en las elecciones de 2003 el PAN no ganara de nueva cuenta la mayoría y, por el contrario, perdiera más de 10 puntos en la Cámara baja. La primera administración de alternancia enfrentó no sólo gobiernos divididos durante toda su gestión, sino que mantuvo tensas y conflictivas relaciones con la Asamblea, que dieron por resul-

[4] Los detalles de las discusiones se encuentran en Hernández, 2005.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tado la parálisis del Ejecutivo. Como se verá más adelante, es verdad que Fox intentó al menos dos reformas polémicas (la fiscal y la de la industria eléctrica), que suponían altos costos políticos y que, como era natural, encontraron fuertes resistencias partidarias, pero su rechazo no fue resultado solamente de los cálculos electorales, sino de la tendencia de Fox a no negociar y, por el contrario, presionar al Congreso mediante la opinión pública. La estrategia de Fox fue equivocada, porque predispuso por completo al Congreso y convirtió todas sus propuestas importantes en asuntos de controversia política.

Una primera muestra de ello es que las iniciativas anuales del presupuesto federal fueron, con excepción de dos años, aprobadas por mayoría e incluso por unanimidad. Ello confirma no sólo que los legisladores aprendieron pronto los riesgos institucionales de no aprobar el presupuesto, sino que las propuestas presidenciales no fueron utilizadas indiscriminadamente como medios de confrontación. Los casos graves fueron las reformas fiscales que presentó Fox desde el inicio de su gobierno, y la de la energía eléctrica, promovida al comenzar 2002. La fiscal fue el punto de partida de los conflictos, porque el Presidente utilizó el rechazo del Congreso para culpar al Poder Legislativo de oponerse por principio a su gobierno y de obstaculizar la democracia.

Al principio de su gestión, el Ejecutivo propuso una reforma que suponía aumentos al ISR y al IVA, mediante la que se gravarían prácticamente todos los productos elaborados (incluidas, por ejemplo, las medicinas), así como varios servicios (en particular, las colegiaturas). La reforma, en realidad, buscaba proporcionar mayores recursos al gobierno federal (poco más de 14 000 millones de dólares), pero no planteaba una modificación de fondo de la política fiscal. Como era de suponer, la propuesta no contó con el apoyo de la sociedad, especialmente de los sectores medios, más activos en los procesos electorales, y los partidos la rechazaron.

Aunque Fox la presentó al comenzar 2001, la polémica fue tan aguda que el Congreso pospuso su estudio a fondo hasta discutir la iniciativa del presupuesto anual para 2002, que tendría lugar a fines de ese primer año. El Congreso no preveía aprobar la reforma, pero sí revisar la iniciativa de ingresos para reordenar el conjunto de impuestos. Fox se vio obligado a esperar, pero insistió en que la reforma se aprobara al mismo tiempo que su iniciativa presupuestal y puso en marcha una intensa campaña en los medios para presionar al Congreso, con el argumento de que su rechazo sería un obstáculo a su gobierno democrático. Ese fue el motivo para que regre-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

saran las discusiones ya superadas años antes y que nuevamente se pusiera en riesgo el presupuesto de 2002. Fue tal la tensión que la ley fue aprobada en el último minuto y sólo cuando el PAN reconoció que debía retirarse la reforma fiscal, que al final nunca fue considerada a lo largo del sexenio.[5]

La inexperiencia política de Fox fue evidente. Desestimó la confrontación con el Congreso y con muy poca prudencia propuso, al poco tiempo, una nueva reforma que polarizaría aún más las relaciones. En agosto de 2002 revivió una iniciativa elaborada por Zedillo en 1999, que proponía la participación de los particulares para generar, comercializar y distribuir energía eléctrica y que, desde luego, implicaba reformar la Constitución en su artículo 27. La iniciativa, en su primera presentación en 1999, fue rechazada sin que siquiera se revisara, dada la cercanía de las elecciones y la polarización ideológica que suponía discutir aquel artículo constitucional. Fox no tuvo en cuenta ese rechazo ni tampoco el reciente conflicto por la reforma fiscal, lo que llevó a una nueva confrontación y a que se archivara la iniciativa.[6]

El intento de reforma eléctrica confirmó que modificaciones estructurales que polarizan a la sociedad y a los partidos son verdaderos puntos de conflicto y tienen pocas posibilidades de prosperar. Menos aún cuando las elecciones están próximas, como eran las de medio término en las que se renovaría la Cámara de Diputados. La oposición no tuvo ningún aliciente para aprobar una reforma que le representaría un alto costo en las urnas. El cálculo fue correcto y, sumado a los continuos enfrentamientos con el Presidente, los comicios ratificaron la mayoría simple para el PRI y una pérdida

[5] El asunto fiscal fue inmanejable para Fox y provocó, además de un enfrentamiento con el Congreso, un cambio radical en otro actor al que, sin proponérselo, le dio beligerancia presupuestal y política. Ante el rechazo legislativo, Fox intentó convencer a los gobernadores de que obligaran a sus respectivas bancadas a aprobar la reforma. No lo consiguió y, por el contario, les otorgó un reconocimiento político que hasta entonces habían evitado los presidentes priistas. En julio de 2002, los 32 gobernadores, sin importar su origen partidario, crearon la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) para promover cambios en el reparto presupuestal y obtener mayores recursos. El tema es relevante pero rebasa el alcance de este ensayo. El lector interesado puede encontrar un análisis detallado en Hernández Rodríguez (2008).

[6] Fox cometió un nuevo error político y jurídico, porque ante el rechazo de la reforma, modificó la ley del servicio público de energía eléctrica, que si bien es una ley reglamentaria del artículo 27 en esa materia, sigue estando bajo la autoridad del Congreso. El Poder Legislativo promovió una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia, la cual falló a su favor en ese mismo año.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

significativa para el PAN, que, como era previsible, apoyó incondicionalmente las propuestas de Fox. Lo interesante es que, a pesar de las fricciones y de que la nueva legislatura actuaría teniendo presente el cambio de gobierno, el Congreso fue menos conflictivo que en el pasado.

Por supuesto que influyó el hecho de que Fox no propusiera ninguna nueva reforma, pero también fue decisiva la mayor madurez de los legisladores que ratificaron su disposición a aprobar los presupuestos anuales. La única excepción fue la iniciativa para el año 2005, aprobada a fines del año anterior, en la que la Cámara de Diputados introdujo modificaciones sustantivas al proyecto presidencial, que limitaban seriamente los programas gubernamentales. No son del todo claras las razones por las cuales la oposición PRI-PRD decidió romper con la tendencia que ya se había establecido desde el año 2000 de no cuestionar las iniciativas presidenciales, pero un elemento que parece haber influido fue la confrontación interna del PRI entre la entonces secretaria general, Elba Esther Gordillo, que había sido elegida diputada federal en 2003 y se había convertido en líder de la bancada priista, y el presidente del mismo partido, Roberto Madrazo, para entonces fuerte aspirante a la candidatura presidencial. Gordillo, muy cercana a Fox, prometió colaborar de cerca con su gobierno y el Presidente intentó revivir la reforma fiscal que, supuso, podría ser aprobada por una coalición PRI-PAN.

Aunque a fines de 2004 aún estaban lejanas las elecciones presidenciales, al menos en el PRI estaba ya en marcha la disputa por la candidatura y una posición como la de Gordillo no favorecía ni a Madrazo ni al futuro del partido. Gordillo fue retirada del liderazgo priista y el PRI regresó a su posición más conservadora. En 2004 la oposición modificó la propuesta presidencial y Fox optó por una controversia constitucional que resolvió con extrema rapidez la Suprema Corte de Justicia y que le dio la razón al Ejecutivo, en una votación dividida que definió al final el presidente de la Corte. A reserva de revisar esta decisión en el siguiente apartado, debe subrayarse que ésta fue la primera controversia entre ambos poderes en torno a un asunto no sólo polémico, sino que hasta entonces nadie se había atrevido a cuestionar, como era la facultad del Congreso para modificar la iniciativa presupuestal y la imposibilidad del Ejecutivo, señalada por la Constitución, para vetar la decisión. Como se verá en su momento, la resolución de la Corte no resolvió el asunto de fondo, pero sí acentuó las malas relaciones que el presidente Fox mantuvo con el Congreso durante todo su mandato.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Las tres primeras experiencias de gobiernos divididos son aleccionadoras en más de un sentido. La primera conclusión es que, en efecto, esa circunstancia política sí acentuó la posibilidad de conflictos, pero que en realidad éstos se produjeron por el contenido de las reformas presupuestales, por los costos electorales de los partidos y la inexperiencia política de la élite gobernante, factores claramente presentes en el caso mexicano, pero que son propios de las democracias recién establecidas. Las controversias que se presentaron entre 1997 y 2006 giraron tan solo en torno a las reformas estructurales y a la cercanía de los comicios presidenciales y si bien las tensiones llevaron a confrontaciones graves durante el gobierno de Fox, se debieron, más que a una oposición de principio al Ejecutivo, a la ostensible inexperiencia política del equipo gobernante, que no estuvo dispuesto a buscar acuerdos y a construir mayorías legislativas.

Detrás de la imagen de conflicto que prevalece al observar aquel sexenio, se puede encontrar un trabajo legislativo que, si bien no es el más institucional que sería deseable, sí demuestra cierta madurez en la Asamblea. El primer indicio aparece en las discusiones y aprobación de los presupuestos anuales, que podrían haberse convertido en permanentes arietes contra el Ejecutivo. Sin embargo, después de las primeras experiencias de oposición, que con poca prudencia se aprovecharon de las coyunturas para arrinconar al gobierno de Zedillo, el Congreso dejaría fuera de las controversias el presupuesto federal, lo que revela que fue cada vez más consciente de su valor institucional frente a las posibles ventajas a corto plazo.

Otro ejemplo de que el Congreso puede legislar en medio de las diferencias y la falta de mayorías claras es la aprobación de leyes importantes, como fueron la del IPAB y la ley indígena. Ambas tuvieron orígenes polémicos y siempre implicaron una fuerte carga ideológica, con efectos electorales. Aun así, fueron aprobadas y, al margen de su posible perfeccionamiento, han dado certidumbre política y financiera. La Ley de Protección al Ahorro Bancario fue elaborada previendo situaciones futuras en las que se corregían los errores gubernamentales cometidos durante la crisis bancaria de 1994 y que se materializaron en el original Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). En esa solución el gobierno federal privilegió a los bancos y a sus accionistas, con el argumento de que de esa forma se protegía el sistema financiero, pero a costa de castigar a los ahorradores y deudores quienes, sin que hubieran participado en la especulación de 1994, resultaron con deudas impagables y la pérdida de su patrimonio. La creación del IPAB y de la ley que regula su funcionamiento, si bien no deja de proteger a los bancos

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

y menos aún revierte las decisiones de 1994 y 1995, sí establece condiciones favorables a los derechohabientes en caso de ocurrir una nueva crisis bancaria. La ley del IPAB, promovida por el presidente Zedillo, fue polémica y dio lugar a una confrontación severa en el Congreso, no obstante la aprobó una coalición PRI-PAN.

La ley indígena es otra muestra de trabajo político. Su origen se remonta al levantamiento del EZLN, que reivindicaba los derechos de los pueblos indígenas y cuyas negociaciones derivaron en los llamados Acuerdos de San Andrés. Fox utilizó el tema de manera irresponsable durante su campaña presidencial; al asumir el Ejecutivo decidió convertir los Acuerdos en su iniciativa de ley indígena. Si las promesas de campaña habían sido poco prudentes, proponer los Acuerdos como ley fue una equivocación jurídica que ocultaba la ignorancia del Ejecutivo o una extremada mala fe. Los Acuerdos no constituyeron nunca una propuesta de reforma, sino que fueron lineamientos generales que debían servir para formular la iniciativa correspondiente. Una de las fallas más delicadas de los Acuerdos fue que al considerar las propuestas de la guerrilla, no se recogían las contradicciones entre los usos y costumbres tradicionales y las garantías constitucionales. Por ello, los Acuerdos no podían considerarse como piezas jurídicas sobre las cuales pudiera legislarse.

Por eso, cuando Fox decidió enviarlas al Congreso, cometió un error grave o simplemente trató de evadir la responsabilidad de corregir las fallas y dejar de lado las demandas del EZLN. Como fuese, el Congreso asumió la responsabilidad de hacer compatibles las ideas contenidas en los Acuerdos con la legislación federal. La ley indígena, aun cuando ha provocado el disgusto de la guerrilla y de la izquierda, constituye un avance notable, no sólo porque reconoce derechos a los pueblos indígenas, sino porque eliminó una de las supuestas razones del levantamiento. Aunque puede perfeccionarse, no hay duda de que la ley es avanzada y que es el resultado de las negociaciones entre partidos y el trabajo legislativo de un Congreso con autonomía y por completo ajeno a la voluntad presidencial.

Presupuesto, IPAB y ley indígena son tres importantes pruebas de que una asamblea independiente y plural puede encontrar puntos de acuerdo y cumplir con sus funciones parlamentarias. Pero también prueba que solamente puede hacerlo cuando el Ejecutivo presenta la iniciativa y da comienzo al proceso legislativo. En ninguno de los casos fue el Congreso el que puso en marcha los trabajos, sino que recibió y corrigió las propuestas presidenciales. El punto, si bien es alentador en cuanto a que muestra cier-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ta madurez legislativa, subraya el papel del Ejecutivo y destaca las necesarias habilidades de su titular para promover las acciones de la Asamblea y, sobre todo, para negociar los posibles acuerdos, particularmente difíciles cuando las mayorías no existen y deben construirse.

Polarización electoral, 2006-2009

Las tres legislaturas previas han establecido algunos patrones de comportamiento que ratifican los riesgos de los gobiernos divididos, pero que también abren posibilidades limitadas a la colaboración. En 2006 se repitió el gobierno dividido en medio de una nueva circunstancia política que ha influido en las relaciones entre poderes. En ese año tuvieron lugar las elecciones federales para renovar tanto la Presidencia como el Congreso, pero se realizaron en medio de una de las más graves y peligrosas confrontaciones partidarias, que involucraron no sólo una fuerte polarización ideológica, sino dos visiones del país. Por primera vez en toda la historia contemporánea de México, la tradicional división social y económica que se había mantenido en un precario equilibrio político se rompió cuando el PAN y el PRD asumieron la competencia por la Presidencia como un medio para imponer a uno de los dos Méxicos sobre el otro. A diferencia de lo que había ocurrido con el PRI, que por definición se formó como partido multiclasista y dio lugar a gobiernos que promovían el crecimiento económico y el desarrollo social, el PAN y el PRD han privilegiado uno u otro aspecto. El resultado fue que en 2006 esas opciones se convirtieron en un enfrentamiento social que se expresó en una cerrada participación electoral. El candidato panista, Felipe Calderón, ganó la Presidencia por menos de un punto porcentual, frente al candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador, quien no ha reconocido, ni entonces ni después, el resultado.

El enfrentamiento fue tan agudo que provocó una fragmentación mayor de la representación de los partidos en el Congreso y que acentuó el rechazo del PRD a colaborar, lo que ha afectado severamente el comportamiento de la Asamblea. En contraste con lo que había ocurrido desde 1997, el PRI dejó de ser la primera mayoría para convertirse en la tercera fuerza en la Cámara de Diputados y la segunda en el Senado. El PAN, aunque ocupó el primer lugar en ambas cámaras, no logró siquiera el porcentaje de asientos que en el pasado tuviera el PRI, lo que ha limitado enormemente su capacidad para conducir al Congreso. El PRD, que hasta 2003 había tenido

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

porcentajes entre 15 y 19%, en 2006, gracias al arrastre electoral de López Obrador, llegó a 20 y 25% en cada Cámara, insuficiente para controlar el Congreso, pero el necesario para convertirse en un actor que puede vetar constantemente las decisiones legislativas.

La pluralidad en la Asamblea y los cuestionamientos a la presidencia de Calderón han tensado las relaciones entre los poderes, pero no han impedido por completo la discusión de temas relevantes. El primero a destacar es que el presupuesto no ha sido utilizado como recurso de presión, pese a que uno de los motivos de conflicto en las elecciones presidenciales fue precisamente la política económica y los beneficios sociales. Contra lo que parecía inevitable al comenzar el sexenio, las presiones políticas no han perjudicado los ingresos y el gasto público y, por el contrario, parecen haber mejorado, pues el presupuesto para 2008 fue aprobado por mayoría y con mucha anticipación, incluso antes de presentarse la iniciativa.

El acuerdo es de subrayar porque en la misma oportunidad se discutió lo que dio en llamarse reforma fiscal la cual, en realidad, consistió en una miscelánea de ajustes a los impuestos que incluyeron también uno nuevo a la gasolina. A pesar de ello la reforma fue aprobada debido a varias circunstancias favorables. La primera es que dejó fuera el polémico tema del IVA, que fue el principal defecto de la foxista; la segunda es que el impuesto a la gasolina (un total de 36 centavos por litro, pero repartidos a razón de dos cada mes) no estaba destinado al gasto del gobierno federal, sino que fue trasladado íntegramente a los gobiernos de los estados y municipios. El beneficio económico y político es indiscutible y por ello los mandatarios emplearon todos sus recursos para que sus bancadas en la Cámara de Diputados aprobaran el incremento.[7] Este aspecto se vincula de manera directa con el tercero y consiste en la mejor disposición del presidente Calderón a negociar los acuerdos. La reforma fue ventilada desde principios de 2007 y fue consensuada poco a poco hasta vincularla con la iniciativa presupuestal. Las negociaciones sirvieron para convencer a los mandatarios y, por medio de ellos, a los legisladores; una prueba de que la construcción de acuerdos es vital en condiciones de desequilibrios agudos.

Uno de los procesos más significativos fue una iniciativa presidencial (abril de 2008) sobre la explotación petrolera y la administración de Pemex. Por razones ideológicas e históricas, el petróleo y Pemex constituyen

[7] El incremento mensual a la gasolina fue suspendido a principios de 2009 a debido la crisis económica que comenzó en Estados Unidos, pero en 2010 se reanudó.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

valores nacionales sobre los que es difícil mantener posiciones serenas y objetivas y, por ende, es un tema que ofrece altas posibilidades de conflicto. A pesar de esa expectativa, la reforma fue aprobada, aunque no en los términos propuestos por Calderón. Con el argumento de que la exploración y en especial la explotación de hidrocarburos requiere de fuertes inversiones que no puede sufragar el gobierno federal, el Presidente presentó una reforma que, básicamente, proponía que la iniciativa privada, incluido el capital extranjero, pudiera construir, operar e incluso mantener la propiedad de refinerías, ductos, instalaciones diversas y equipos, pero en cuanto a la exploración la iniciativa ofrecía pagar contratos solamente en efectivo, no con extracción de hidrocarburos. También se contemplaba un nuevo sistema de administración interna que garantizara mayor racionalidad operativa y la figura de *bonos ciudadanos*, mediante los cuales los particulares podrían adquirir acciones limitadas sin comprometer la propiedad de la empresa.

La reforma fue rechazada en sus términos originales, en particular en cuanto a la propiedad de instalaciones, pero fue revisada por la oposición que le introdujo modificaciones importantes, en especial el PRI que, como ha sido frecuente, medió entre la cerrada oposición del PRD y el apoyo incondicional del PAN. Después de varios meses de discusiones, en octubre de 2008, fue aprobada una reforma que recoge varias propuestas presidenciales, agrega otras y rechaza el principal punto de discusión, centrado en la propiedad de instalaciones, que a los ojos de muchos pone en riesgo la soberanía nacional sobre los hidrocarburos. Las modificaciones proponen un nuevo consejo de administración, integrado por especialistas, funcionarios y representantes del sindicato; un nuevo régimen fiscal y presupuestal que garantice la autonomía de la empresa y asegure que el pago de contratos, en especial los de exploración, se hará en efectivo y no con la extracción de petróleo.

El proceso es relevante porque involucra el mayor símbolo nacionalista del país y, aunque rechazó cualquier posibilidad de propiedad privada, aceptó la inversión limitada además de otorgarle a la empresa la necesaria autonomía para disponer de sus recursos con libertad. Las negociaciones y la intermediación del PRI fueron decisivas para encontrar puntos de acuerdo entre los partidos y obtener una reforma, limitada pero impensable en el pasado. Al final, la reforma fue aprobada por mayoría de todos los partidos, incluido el mismo PRD, que en un principio había rechazado el cambio y que en el proceso fue separando a su ala más radical.

La aprobación de estas iniciativas, conflictivas por definición, revela que en el Congreso se avanza en su institucionalización y sirve, por con-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

traste, para subrayar que el origen de los conflictos, aunque involucraron al Congreso en su conjunto, en realidad procedían de las estrategias de un partido. Desde la instalación de la nueva legislatura, el PRD se convirtió en el principal obstáculo a los trabajos de la Asamblea. Con la idea de que le había sido arrebatado ilegalmente el triunfo en la Presidencia, el PRD desarrolló una estrategia de oposición sistemática al Ejecutivo y sus propuestas. Debido a la composición del Congreso en la legislatura 2006-2009, el PRD podría haber promovido políticas o negociado con el PAN modificaciones sustantivas que, además de corregir los posibles excesos gubernamentales, dieran viabilidad a las propuestas del PRD. No obstante, el partido eligió bloquear las acciones legislativas, lo que propició que el PRI, que ocupaba el tercer sitio, se convirtiera en la organización más influyente del Congreso. Los fracasos del PRD lo han obligado a revisar su participación y, hacia el final de la legislatura y ante las negativas previsiones de su futuro electoral, lo han llevado a una posición más racional que, sin embargo, ha radicalizado aún más su ala vinculada con su ex candidato a la Presidencia.

En esas circunstancias, el PAN ha necesitado constantemente del apoyo priista para sacar adelante las legislaciones, lo que permite al PRI imponer condiciones e incluso reorientar las propuestas gubernamentales, tal como sucedió con la de Pemex. Esa certeza ha endurecido las posiciones del sector radical del PRD, que ante la imposibilidad de construir una mayoría alternativa, ha violentado la Asamblea. El tipo de conflicto, por ende, ha cambiado en esta legislatura. No se trata de desequilibrios entre los poderes y ni siquiera que el Congreso se oponga al Ejecutivo. Se trata de la polarización política que ha endurecido las posiciones de un partido, poco institucionalizado y con fuertes divergencias internas, que obstruye los trabajos legislativos y crea conflictos particulares con la Presidencia.

En julio de 2009 fue elegida una nueva legislatura y su composición presenta algunos cambios importantes. El primero es que el PRI se convirtió en el partido mayoritario al obtener 237 curules, que equivalen a 47.4% de la Cámara de Diputados; el PAN sufrió una significativa derrota, al ganar solamente 143 asientos (28.6%), y el PRD regresó a su histórico tercer lugar con 14.2% (71 curules).[8] La mayoría del PRI, aunque es indiscutible e incluso puede ampliarla hasta 52% al sumar los 21 diputados de su aliado, el PVEM, no es suficiente para controlar por sí solo la Asamblea, menos cuando en el Senado, que no fue renovado en esos comicios, se mantiene el PAN

[8] Cámara de Diputados, LX Legislatura, 1 de septiembre de 2009.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

como la primera fuerza y el PRI como la segunda. La recuperación del viejo partido no modifica la tendencia del electorado a mantener la pluralidad en el Congreso y, como en las pasadas legislaturas, será necesario construir una mayoría suficiente para promover algún cambio constitucional.

La segunda característica es que los partidos minoritarios (PVEM, PT, Panal y Convergencia) sobrevivieron a la competencia, pero disminuyeron su representación a 9.8% (49 asientos en conjunto), lo que limita su capacidad de veto y los coloca en su, por ahora, justa dimensión, porque por primera vez y gracias a la reforma electoral de 2007 se presentaron solos ante el electorado y consiguieron sus diputados, sin coaligarse con uno de los tres partidos más grandes. De mantenerse este comportamiento, los partidos podrían fortalecerse y mejorar su institucionalidad.

Es demasiado pronto para predecir cómo se desarrollará la Cámara de Diputados y menos aún para aventurar el futuro de las relaciones entre ambos poderes, pero los comportamientos que se observan en las pasadas legislaturas revelan que se han creado espacios para construir acuerdos, aunque aún subsisten actores que por intereses de corto plazo minan la colaboración. La experiencia de este último gobierno dividido revela que aún existen fallas y desequilibrios en la relación entre poderes, que pueden agravarse si los actores políticos deciden no colaborar o, como sucedió en el caso de Fox, carecen de la experiencia y voluntad para negociar.

LA POLITIZACIÓN DE LA CORTE

El Poder Judicial no ha escapado a los cambios políticos que el sistema mexicano ha experimentado desde los años ochenta del siglo pasado. Aunque con la alternancia ha cobrado mayor visibilidad, la Suprema Corte de Justicia tuvo una participación destacada por anticipado y, a diferencia del Congreso, donde la institución solamente ha adquirido autonomía para aplicar sus facultades históricas, la Corte ha experimentado modificaciones sustantivas que han ampliado y mejorado sus facultades jurídicas y, sobre todo, han hecho posible su intervención política. Las reformas al Poder Judicial han tenido dos sentidos, no siempre coincidentes en su origen, pero que al final han tenido el mismo resultado. Por un lado, se ha buscado fortalecer a la Corte con la ampliación de sus funciones como garante de las normas constitucionales y como entidad encargada de resolver controversias y, por otro, se le han concedido atribuciones para tomar parte en los

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

procesos electorales como autoridad facultada para conocer impugnaciones e incluso para revisar decisiones del Instituto Federal Electoral (IFE).

El primer proceso ha significado darle vida a un poder que por tradición estuvo supeditado al Ejecutivo y cuya actividad fue marginal, incluso en el terreno de las controversias. El segundo, empero, ha llevado al tercer poder directamente a la política y en especial a la parte más polémica, que es la electoral. Tanto en uno como en otro ámbito, la modificación ha colocado a la Corte en el terreno de la política activa, ya sea porque atiende diferencias entre poderes, no siempre originadas en la interpretación pura de la ley, o porque tiene que darle la razón a partidos, organizaciones e instituciones electorales, por definición, parciales en sus intereses.

Las circunstancias son delicadas, porque si bien era indispensable darle autonomía al Poder Judicial e incluso colocarlo como árbitro de los otros dos, de instituciones estatales y partidos, las reformas no han conseguido aún establecer las normas jurídicas que guíen con objetividad a los magistrados y jueces y sustenten eficazmente sus decisiones. Tal como sucede en otros países, el Poder Judicial es también un participante en la política porque sus decisiones, por más técnicas que sean, tienen efectos en la política cotidiana, pero mientras que en otros países la Corte cuenta con una base normativa clara y desapasionada que reduce la discrecionalidad de los magistrados, en México sigue operando con normas del pasado o, como sucede en el terreno electoral, que se han ido definiendo sobre la marcha. En esas condiciones, la Corte ha politizado riesgosamente sus intervenciones y no siempre con el buen juicio esperado.

El cambio ha ocurrido en un corto plazo y en medio de las transformaciones electorales y políticas que derivaron en la democracia mexicana. Como se ha explicado en el apartado anterior, los actores políticos han entrado en frecuentes conflictos que han arrastrado a los poderes Legislativo y Ejecutivo, debido a que su diseño institucional no asegura un adecuado equilibrio en sus facultades. Los cambios en la Corte, aunque en principio responden a un proceso de modernización, en buena medida han obedecido a la necesidad de encontrar una autoridad que sirva como árbitro en las disputas, lo que ha llevado a que el Poder Judicial se involucre en conflictos que sólo en la forma son jurídicos, pero que en realidad esconden agudas diferencias políticas. El resultado es poco satisfactorio, porque, o bien la Corte ha favorecido a uno de los participantes o, lo que ha sido peor, se ha refugiado en la formalidad jurídica para dejar correr los conflictos. De lo que no hay duda es de que el Poder Judicial es un actor más en el nuevo

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

juego político y que su participación ha roto con los viejos esquemas que mantuvo el sistema autoritario.

El Poder Judicial fue históricamente una institución secundaria y, todavía más, sometida al presidencialismo que dominó al país hasta el siglo pasado. Su limitada capacidad para intervenir que, por definición, depende de que alguno de los otros poderes o los ciudadanos lo convoque, fue coincidente de lleno con la supremacía del Ejecutivo, que hacía imposible una controversia entre poderes o facilitaba sus soluciones. Ese sometimiento comenzó a cambiar desde que en 1994 el presidente Zedillo puso en marcha una profunda reforma judicial. La reforma implicó tanto una reorganización interna de la Suprema Corte de Justicia, que supuso la sustitución de todos los magistrados, la reducción de su número y la eliminación de los puestos vitalicios, como la creación del Consejo de la Judicatura como órgano directivo de todo el Poder Judicial, encargado entre otros asuntos de nombrar y promover a los magistrados. Si bien el Presidente presenta una terna y el Senado designa a los miembros de la Suprema Corte, el Consejo de la Judicatura se integra en su mayoría por magistrados de la Corte, de los tribunales (colegiados y unitarios), por dos consejeros nombrados por el Senado y uno por el Ejecutivo. Con este nuevo esquema se eliminó por completo la influencia que hasta entonces había tenido el Poder Ejecutivo sobre la Suprema Corte al nombrar a sus miembros y, de hecho, comprometer sus lealtades.

A la reorganización del poder se añadieron dos modificaciones: se creó la figura de *acción de inconstitucionalidad*, mediante la cual la Corte puede conocer diferendos entre variados órganos públicos (partidos, Ejecutivo federal, ejecutivos locales, etc.), que plantean posibles contradicciones entre la Constitución y las leyes generales, y se reglamentaron las controversias constitucionales para dar certidumbre a los procesos y sentencias.[9] Los cambios, como bien advierten los especialistas, no se dirigieron a mejorar la impartición de justicia a los ciudadanos, sino a asegurar la independencia y fortalecer al Poder Judicial frente al Legislativo y, sobre todo, al Ejecutivo, con el propósito de proteger sus acciones y convertirlo en un árbitro calificado en los cada vez más frecuentes desacuerdos entre ellos.

Si estas modificaciones abrían la puerta para que la Corte interviniera en la política, en 1996 se produjo un cambio esencial que pondría al

[9] Un recuento puntual de los cambios y su evolución se encuentra en los trabajos de Inclán (2007) y Caballero (2008).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Poder Judicial en medio de las disputas más polémicas de la política nacional, como son las elecciones. Como parte de las múltiples reformas electorales, los partidos demandaron la tipificación de delitos electorales y la creación de una autoridad competente para revisarlos y castigarlos. Después de algunos ensayos poco exitosos (una fiscalía, primero, y luego, un tribunal electoral que, al no formar parte del Poder Judicial, fue vulnerable) en la reforma de 1996, que también daría plena independencia al IFE, se estableció el Tribunal Federal Electoral como parte integral del Poder Judicial, facultado para revisar las impugnaciones en ese tipo de asuntos, incluidos los que se presenten en contra de resoluciones del mismo IFE.

Con el Tribunal y la ampliación de las facultades del Poder Judicial se rompió una tradición histórica que había mantenido a la Corte fuera de las disputas políticas con el propósito de no disminuir su autoridad frente a conflictos que, por definición, tienen una alta carga ideológica y partidaria. Como era previsible, la Corte se convirtió en un actor central en las disputas políticas y se ha visto obligada, desde hace al menos una década, a revisar casos y, sobre todo, a conceder la razón a alguna de las partes en conflicto. Las consecuencias, sin embargo, han rebasado los límites de la formalidad jurídica, porque varias de las decisiones de la Corte suponen satisfacer expectativas políticas. Como se verá adelante, muchas de las soluciones de la Corte, lejos de resolver los conflictos los han alentado. La previsión de los constituyentes, que hicieron lo posible por proteger al Poder Judicial de las pugnas políticas, se ha cancelado abiertamente en esta nueva etapa democrática. La paradoja esencial es que, desde fines del siglo pasado, el Poder Judicial es un activo participante que, no obstante, no cuenta con los recursos políticos para enfrentar las disputas y se refugia en la formalidad jurídica.

A partir de las reformas, han aumentado considerablemente las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y las investigaciones sobre violaciones a las garantías individuales, a las que se han sumado las múltiples revisiones en materia electoral. Los datos disponibles, aunque parciales, revelan un incremento notable de la intervención de la Corte. De 1917 a 1994 hubo apenas 55 controversias constitucionales, mientras que tan solo entre 1995 y el año 2000 se presentaron 600 (Inclán, 2007: 71). Otros datos indican que si bien en 1997 hubo 16 acciones de inconstitucionalidad y 32 controversias, en 2005 aumentaron a 39 y 83, respectivamente (Caballero, 2008: 180, cuadro 4). Es claro que la actividad de la Corte se

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

intensificó a medida que el sistema se democratizó y se liberaron las facultades de las instituciones. Cada órgano público, lo mismo que los partidos y las organizaciones civiles y ciudadanas, han recurrido a la Suprema Corte para exigir claridad en algún proceso pero, sobre todo, soluciones a conflictos políticos. Pero, a juzgar por los resultados, la Corte no ha salido bien librada de los enfrentamientos.

Las controversias entre el Ejecutivo y el Legislativo

El papel de la Suprema Corte de Justicia tanto en las controversias como en las acciones de inconstitucionalidad responde no solamente a la búsqueda de precisión jurídica en cuanto a quién y cómo se ha aplicado una norma o legislación, asunto que por naturaleza define a este poder. La Corte ha sido con frecuencia convocada a revisar acciones de instituciones y poderes debido a que éstos han aplicado sus facultades con absoluta libertad y, en ocasiones, con una discrecionalidad propia de los años del autoritarismo. Otras veces, en especial en las tensas relaciones que se han desarrollado entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, se han utilizado las atribuciones deliberadamente para limitar o superar la autoridad de uno de ellos. En muchos casos la Corte ha corregido los excesos y ha obligado al poder infractor a respetar a su contraparte, pero en otras ha sido claro que los fallos de los magistrados han respondido claramente a preferencias políticas, impropias de la institución y que imprudentemente exponen a la Corte a debates riesgosos.

Los excesos han sido cometidos lo mismo por el Congreso que por el Ejecutivo, y la Corte ha fallado sin preferencias en la mayoría de los casos. Lo mismo ha dado la razón al Congreso, como ocurrió en 2001, cuando Fox intentó modificar la ley de energía eléctrica, que al Presidente, como ha sucedido en varias ocasiones desde 2002, cuando el Congreso ha intentado intervenir en el Sistema de Administración Tributaria (nombrando funcionarios) o cuando la Auditoría Superior de la Federación ha requerido comprobaciones a organismos gubernamentales, sin tener autoridad para ello. En estos casos la Corte, sin apartarse de la revisión jurídica, ha controlado las injerencias indebidas de cada Poder, que no siempre se originaron en un error, sino que buscaban claramente obtener un beneficio particular. Pero no siempre ha sido así.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En 2004 la Cámara de Diputados revisó la iniciativa de ley del presupuesto de egresos correspondiente a 2005 y realizó modificaciones sustantivas, en particular recortes al gasto público, que el Ejecutivo rechazó. Fox interpuso una controversia constitucional para determinar si podía aplicar el veto a resoluciones de este tipo. El asunto fue y continúa siendo fundamental, porque la Constitución no permite que se aplique el veto presidencial a resoluciones de una sola Cámara y, como la ley de egresos la revisa solamente la de Diputados, siempre se consideró que el Ejecutivo no podía oponerse a las modificaciones que se hicieran. La eventualidad nunca se presentó debido al dominio priista que favorecía la permanente anuencia del Congreso a las propuestas presidenciales, pero tampoco ocurrió en las primeras experiencias de gobierno dividido. Sin embargo, en 2004 coincidieron varios factores para exacerbar las relaciones entre los poderes. Para entonces no sólo habían aumentado los conflictos institucionales, sino que el PAN había perdido nuevamente la mayoría a manos del PRI y Gordillo, quien como líder de la fracción priista había pretendido apoyar su gobierno, fue destituida y marginada en el partido. Era claro para Fox que las relaciones no mejorarían, sino que, por el contrario, las fricciones impedirían los proyectos oficiales sin posibilidad de prosperar en el último tramo de su gobierno.

En esas pésimas condiciones, Fox decidió definir el asunto presupuestal con la Suprema Corte de Justicia. Su participación no fue para nada benéfica, pues tras cinco meses de estudio la mitad de los magistrados opinó que no era aplicable el veto, mientras que la otra mitad lo apoyó. Así, llegaron al pleno sin poder encontrar un punto de acuerdo hasta que el entonces presidente del Tribunal, Mariano Azuela, decidió reconocer el veto presidencial. No habría sido más discutible este caso que cualquier otro si no fuera porque Azuela no dio ningún argumento jurídico, sino que reconoció haber votado porque a su juicio se habría roto el "esquema democrático" del país y debilitado al Presidente.[10] La decisión no sólo fue dividida, sino que obedeció a motivos políticos, del todo ajenos a la autoridad judicial. Aunque la Cámara aceptó la decisión sin mayores protestas, las relaciones empeoraron pues, como dijo Eduardo Sojo, en ese momento jefe de la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas y uno de los más cercanos colaboradores de Fox, ni la controversia ni su resultado ayudaron a mejorar las relaciones con el Poder Legislativo (Soto, 2005).

[10] Suprema Corte de Justicia, Acuerdo sobre la controversia constitucional 102/2004, 12 de mayo de 2005.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Investigaciones cuestionables

La vulnerabilidad política de la Suprema Corte de Justicia ha sido más evidente cuando ha iniciado investigaciones en las que se presumen violaciones a las garantías constitucionales. La atribución es tan antigua como la Constitución de 1917, pero, como muchas otras, casi nunca fue aplicada. El artículo 97 prevé que la Suprema Corte de Justicia, por su cuenta o a petición del Presidente, alguna cámara legislativa o gobernador, puede empezar averiguaciones sobre hechos que supongan tales violaciones. En 1996, cuando Zedillo se enfrentaba a la total oposición de varios gobernadores, en Aguas Blancas, Guerrero, se produjo un enfrentamiento en el que resultaron muertos varios campesinos. Las averiguaciones locales y federales solamente lograron probar los abusos policiacos, pero no la participación ni menos aún la responsabilidad directa del gobernador Rubén Figueroa. Zedillo se enfrentó a fuertes presiones de partidos y organizaciones sociales, que le exigían destituir al gobernador, pero ante la falta de recursos legales para hacerlo, recurrió a la Corte para que fundamentara la decisión.

El experimento tuvo consecuencias desastrosas para la Corte y para su papel como árbitro político y jurídico. En 1996 la comisión encargada tampoco pudo demostrar que el gobernador estuviera involucrado, pero cometió el error de *suponer* su culpabilidad simplemente por ser la autoridad política del estado. Zedillo regresó al punto de origen, pues no tuvo los argumentos legales que justificaran su intervención en contra del gobernador, lo que solamente alentó las críticas al Presidente y a la Corte. La solución la proporcionó el mismo Figueroa, quien optó por presentar licencia frente al cúmulo de protestas. La ambigüedad que provocó la Corte dio pie a frecuentes demandas para que averiguara casos de todo tipo, con el argumento genérico de violaciones a las garantías individuales. Desde 1996 y hasta 2006, la Corte rechazó todas las solicitudes (Caballero, 2008: 187), pero volvió a involucrarse en un caso grave, que nuevamente tenía como acusado a un gobernador.

En 2005 la periodista Lydia Cacho fue demandada en Puebla por difamación y calumnias por un empresario al que ella identificaba en un libro como miembro de una red de pederastas. En ese año la Procuraduría poblana ordenó detenerla, pero como se encontraba en Cancún, Quintana Roo, envió a policías locales a aprenderla hasta ese lugar y trasladarla a Puebla. Cacho demandó al gobernador Mario Marín por violaciones a sus garantías individuales ante la Corte. Como diez años atrás, se nombró una comisión para que investigara y presentara un dictamen, sólo que en esta

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ocasión los magistrados decidieron precisar el alcance de sus deliberaciones, pues se había creado la expectativa de que al fundamentarse las violaciones en contra de autoridades —en particular, de los gobernadores— podría retirárseles del cargo y acaso procesarlos penalmente. El pleno de la Corte decidió que debía apegarse a lo dispuesto por la Constitución en cuanto a *graves violaciones* y que los dictámenes no podrían establecer responsabilidades, sino sólo identificar a los involucrados.[11]

Con esta nueva perspectiva, la Corte revisó el caso de Cacho y resolvió con tal formalidad que debilitó seriamente su autoridad. La mayoría de los ministros concluyó que sí había violaciones a las garantías individuales, pero que no eran *graves*, por lo que debían ser atendidas por las autoridades comunes.[12] Lo delicado de la resolución es que la gravedad no está definida por la Constitución, que sólo la menciona, sino que depende de una apreciación jurídica y personal de los magistrados. En la medida en que es un juicio valorativo y que no tiene bases jurídicas objetivas, la Corte, aunque sin reconocerlo abiertamente, se reserva la discrecionalidad de establecerlo. Por lo pronto, el gobernador Marín salvó el cargo a pesar de que cometiera delitos que, por más comunes, debían ser castigados. La debilidad de la Corte radica en que sus recursos, jurídicos y técnicos, son insuficientes para enfrentar demandas en esencia políticas, que sólo en la formalidad son jurídicas. En realidad, esas controversias son promovidas por instituciones y organismos que no encuentran suficientes recursos para imponerse a sus adversarios o para corregir abusos y excesos. Sin duda en la mayor parte de los casos se trata de asuntos jurídicos, pero lejos de pretender solamente su revisión, los actores han buscado a un árbitro que, con los recursos disponibles, les dé la razón política para sobrepasar los límites. El resultado ha sido involucrar a un poder absolutamente impreparado para jugar a la política.

Las disputas electorales

La transición democrática en México dependió esencialmente del conjunto de cambios que se produjeron en las instituciones, la legislación y el arbitraje electoral. Aunque las frecuentes reformas no siempre fueron consis-

[11] Suprema Corte de Justicia, acuerdo 16/2007 y acta de la sesión del 20 de agosto de 2007.

[12] Suprema Corte de Justicia, actas del 27 y 29 de noviembre de 2007.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tentes, todas buscaron, en general, equidad, transparencia e imparcialidad en la competencia política. El IFE fue central en ese proceso, porque se constituyó en el árbitro independiente de los poderes para organizar y vigilar los comicios, pero fue insuficiente para reconocer las impugnaciones y, en última instancia, calificar los comicios. Fue por ello que se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como organismo autónomo pero perteneciente al Poder Judicial para resolver impugnaciones de elecciones federales, incluidas las presidenciales, así como resoluciones del propio IFE. El Tribunal se convirtió en la puerta grande por la que el Poder Judicial ingresó a la política, toda vez que se le destinó no sólo al terreno más conflictivo de ella, sino que se le dotó de facultades para calificar la validez de una elección y, en su caso, fundamentar su nulidad, casi siempre supuesta en la comisión de fraude. Y ésta ha sido, sin duda alguna, la principal fuente de expectativas y de críticas a su desempeño.

Como era de esperarse, por la algidez que han presentado los comicios en México, el Tribunal ha tenido una actividad notable. De acuerdo con sus propias estadísticas, de 1996 a junio de 2009, el Tribunal había recibido 32 389 asuntos, de los cuales 88% fueron juicios para la protección de los derechos ciudadanos y de revisión constitucional electoral.[13] Aun así, los principales desafíos han estado en las impugnaciones que los partidos, desde luego derrotados, han presentado en algunas elecciones con la esperanza de conseguir la anulación de los procesos. El Tribunal ha tenido tres intervenciones cuyas resoluciones han sido discutibles por sus efectos en las relaciones de los partidos, cada vez más tensas y polarizadas.

En diciembre de 2000, a unos meses de las históricas elecciones presidenciales que inauguraron la alternancia, tuvieron lugar los comicios para renovar la gubernatura de Tabasco. El estado y sus resultados electorales han sido desde fines de los años ochenta conflictivos y constantemente impugnados por el PRD. Las elecciones de seis años atrás, en las que se presentaron Roberto Madrazo y Andrés Manuel López Obrador, dieron lugar a uno de los enfrentamientos políticos más importantes, no sólo en el terreno local sino también en el federal, pues llevaron a negociar con el presidente Zedillo la remoción del gobernador electo Madrazo. No se conseguiría y, por el contrario, la rebelión que sostuvo al mandatario en el poder se con-

[13] Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, estadísticas judiciales, 29 de junio de 2009. Los juicios para la protección de los derechos ciudadanos alcanzaban la cifra de 23 389, igual a 72.2%, y los de revisión constitucional electoral eran 5 163, equivalentes a 15.9%.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

vertiría en una demostración de la debilidad presidencial (Hernández Rodríguez, 2008: 227-260). Con el recuerdo todavía fresco de la victoria sobre el PRI en la Presidencia, se reavivó la esperanza del PRD de ganar la gubernatura. No lo logró, pero sí consiguió que el Tribunal aceptara su impugnación e incluso que determinara su anulación. Si bien el resultado fue festejado como un avance democrático, despierta serias dudas de su objetividad, no tanto por el hecho de invalidarlas, sino por las causales que estableció y que estuvieron vigentes hasta 2007.

De acuerdo con la ley, la anulación de los comicios solamente procede cuando no se instala el número establecido de casillas; un candidato es inelegible o hay violaciones sustanciales y generalizadas durante la jornada electoral que, además, afectan directamente el resultado. Pese a las definiciones, se mantenía la dificultad para probar las causales, en especial las violaciones sustanciales. Ése fue el caso de Tabasco, pues el Tribunal determinó que había habido una intervención incorrecta de las autoridades locales para favorecer al candidato priista. A pesar de que las elecciones también habían sido para el Congreso del estado, el Tribunal no aplicó el juicio para ellas y lo reservó exclusivamente para el Ejecutivo cuando, en estricto sentido, afectaban a ambas. La decisión no fue compartida por la totalidad de los magistrados por su parcialidad y porque al final se sustentó en una ambigua y discutible figura que no existía y que se diseñó para esta circunstancia. Los magistrados crearon la *causal abstracta de nulidad* que, como indica su nombre, no cuenta con las pruebas empíricas objetivas necesarias y que implica una valoración de los magistrados sobre actos de las autoridades que, a su juicio, pueden configurar una injerencia indebida y determinante en los comicios, porque se ejercieron presiones, coacciones e intimidaciones.[14]

A partir de entonces, la figura traería frecuentes dolores de cabeza al Tribunal porque los partidos tuvieron suficientes estímulos para impugnar las elecciones siguientes. Así fue como se cuestionaron los comicios para renovar las gubernaturas de Oaxaca, Veracruz y Tlaxcala en 2004, y en el Estado de México y Nayarit, en 2005. En todos los casos los partidos adujeron precisamente las injerencias indebidas y parciales de las autoridades estatales a favor del candidato ganador y demandaron aplicar la causal abstracta. El Tribunal, sin embargo, sólo lo aceptó en el caso de Nayarit, donde

[14] Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, Sentencias SUP-JRC 487-2000 y 489-2000, 29 de diciembre de 2000.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

anuló los comicios y ordenó reponerlos, pero no en los demás, en los que desestimó las pruebas.[15]

Si estos juicios fueron discutibles, el más grave de todos tuvo lugar en las elecciones presidenciales de 2006, ganadas por el PAN con un estrecho margen. Convencidos de que hubo fraude en la contabilización de los votos, el PRD y su candidato impugnaron diversos distritos y demandaron el recuento de sufragios. El Tribunal rechazó ambas medidas, la primera porque la impugnación no era general, sino particular en algunos distritos, y la segunda porque no se configuraba ninguna de las causas previstas por la ley, como alteraciones, inconsistencia de actas o errores sustanciales en las cifras.[16] Este apego a la formalidad jurídica, que le habría atraído críticas, pero que al menos habría justificado con argumentos legales, lo hizo a un lado al calificar como válida la elección presidencial. En el dictamen presentado el 5 de septiembre de 2006, el pleno del Tribunal reconoce que durante las campañas se cometieron diversas irregularidades, como la propaganda llamada negativa, publicidad pagada por sectores sociales ajenos al proceso electoral, en especial el empresariado, e incluso la intromisión indebida del Ejecutivo federal a favor del candidato panista.

Más aún, reconoce que "las declaraciones del presidente Vicente Fox se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios" y que de "no haberse debilitado su posible influencia… podría haber representado un elemento mayor para considerarlas determinantes del resultado final".[17] El Tribunal no sólo reconoció las intromisiones, sino que aceptó que "pudieron" influir en la "libertad del ciudadano" para definir su voto y, sin embargo, no encontró pruebas objetivas de que afectaran el resultado final. El Tribunal no aceptó en ningún momento que se hubiera cometido fraude en la jornada electoral con el cómputo de votos, pero sí reconoció que durante las campañas hubo una deliberada intromisión de autoridades y sectores ajenos que distorsionaron el voto y que, todavía más grave, desequilibraron la competencia a favor de un candidato. No hubo pruebas de fraude, pero tampoco se atrevió a aplicar su causal abstracta de nulidad, que ellos diseñaron y que era tan nítidamente comprobable en los casos de

[15] La desconfianza sobre las decisiones en Tabasco y Nayarit aumenta, porque en ambos estados ganaron los mismos candidatos que lo habían hecho en las elecciones anuladas y que fueron postulados por el PRI.

[16] La historia, con profusión de datos, se encuentra en IFE (2006).

[17] Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, dictamen que declara la validez de la elección presidencial, septiembre de 2008.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Tabasco y Nayarit. Debido a la ambigüedad del recurso, a las sospechas de parcialidad que siempre suscitó su discrecional aplicación y, destacadamente a la calificación de las elecciones de 2006, el Congreso reformó la Constitución para desaparecer el recurso. El artículo 99 ya señala que sólo podrá anularse una elección "por las causales que expresamente se establecen en las leyes".

Al ser los instrumentos jurídicos insuficientes para resolver los conflictos políticos, era previsible que el Tribunal Electoral estuviera presionado al resolver las impugnaciones, pero por eso no debía haber elaborado figuras legales sin fundamento objetivo que, en estricto sentido, descansan en valoraciones personales de los magistrados. Su propia actividad ha sido el principal motivo de sus cuestionamientos, porque no ha desaparecido la sospecha de que haya empleado la figura abstracta de manera completamente discrecional.

ALGUNAS CONCLUSIONES

El sistema político mexicano ha experimentado cambios en su operación, pero no ha tenido ninguno estructural. Sus principales instituciones y, en particular, sus poderes continúan siendo los mismos y, lo que es más importante, no se han modificado sus atribuciones ni sus equilibrios. Los poderes Legislativo y Ejecutivo cuentan prácticamente con las mismas facultades que les diseñó el Constituyente a principios del siglo pasado. Si bien se han introducido algunos cambios (como el nombramiento de funcionarios), ambos conservan la misma reserva de recursos que ahora, sin embargo, se desarrollan y aplican de distinta manera, simplemente porque ha desaparecido la hegemonía partidaria que en el pasado anulaba la autonomía de las instituciones.

Ha sido por ello que los primeros años de democracia han mostrado frecuentes conflictos entre ambos poderes y, en especial, han exhibido un Ejecutivo débil, incapaz de superar la oposición de un Congreso cada vez más fragmentado en su representación partidaria. Esta debilidad no se ha originado en una redistribución de facultades que sorpresivamente fortaleciera al Legislativo. Aunque la tentación ha sido recurrente desde el año 2000, el Congreso no tiene más atribuciones ni el Ejecutivo menos; simplemente que este último ya no tiene manera de subordinar políticamente al Congreso.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El desequilibrio, que afecta principalmente al Ejecutivo, ha sido más notorio por la influencia de algunos factores propios de la coyuntura histórica. El primero es la evidente falta de institucionalización de los partidos, que subraya los intereses particulares de corto plazo sobre los compromisos democráticos y que favorecen la utilización instrumental del Congreso en contra del jefe del Ejecutivo. En condiciones de continua competencia, es fácil que los legisladores asuman el papel de militantes de un partido que busca el poder, más que el de legisladores y representantes de una institución que debe colaborar. La búsqueda del poder también ha producido una creciente polarización ideológica que, por un lado, provoca más enfrentamientos y menos posibilidades de resolverlos y, por otro, la creación de más partidos con poca representación, pero capaces de negociar apoyos, que complican los acuerdos legislativos y favorecen las confrontaciones.

Esas tensas relaciones, que con frecuencia obstaculizan la gobernabilidad, han llevado a buscar un árbitro cuya autoridad sea reconocida por todos, organismos y actores, que dé la razón a alguno. Ese árbitro ha sido el Poder Judicial, el único de los tres que sí ha sido deliberadamente modificado para garantizar su independencia y su capacidad para corregir fallas o violaciones. Sin embargo, no ha conseguido todavía establecer normas claras que orienten y sustenten sus decisiones y reduzcan o eviten la discrecionalidad de los magistrados. La intempestiva presencia de la Corte ha estimulado que los conflictos revistan un carácter de polémica jurídica y que los magistrados asuman posiciones políticas que no resuelven los conflictos y, a veces, incluso los complican. La Corte, contra una tradición histórica que la había mantenido fuera de la política para no cuestionar la aplicación de la ley, fue incorporada no sólo a las controversias entre poderes que, en general, pretenden sustentar injerencias de unos sobre otros, sino como autoridad en los siempre conflictivos asuntos electorales. A la Suprema Corte de Justicia se le amplió la independencia y el poder jurisdiccional, pero al Poder Judicial se le añadió el Tribunal Electoral para conocer impugnaciones e incluso calificar los comicios.

Los cambios no han sido infructuosos, pero sí han sido limitados para contener los conflictos. El Congreso, si bien ha aprendido a construir acuerdos con el Ejecutivo y ha logrado dejar fuera de sus polémicas temas y procesos riesgosos, de todas maneras mantiene un precario balance en sus posiciones debido a la fragmentación partidaria que en cualquier momento agrava las diferencias. Cuando eso ocurre, se agudiza la debilidad presidencial, pues el Ejecutivo no cuenta con instrumentos constituciona-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

les para enfrentar una oposición política y partidaria. Sin facultades sustantivas, el Ejecutivo sigue pendiente de la suerte electoral de los partidos y las decisiones de los electores, para que un partido, y de preferencia el suyo, controle el Congreso. De lo contrario, los acuerdos serán limitados y dependerán de una alta dosis de experiencia y sensibilidad de los actores que, por desgracia, no son frecuentes.

La Corte ha dado certidumbre, pero no ha logrado siempre convencer a los participantes. La delicada relación entre el Legislativo y el Ejecutivo ha pasado a dirimirse en el terreno jurídico, mediante las controversias constitucionales. Cada vez que uno de los poderes intenta someter o imponerle condiciones al otro, interpreta particularmente la ley y, en esas circunstancias, ha sido la Corte la que debe dar la interpretación correcta. Pero, aunque en la formalidad sus sentencias resuelven el problema, dejan pendiente el origen político que los provocó. Y el asunto es que muchas de sus sentencias han rebasado los límites jurídicos para convertirse en interpretaciones políticas que agudizan más las tensiones. Lo mismo en las controversias constitucionales que en las averiguaciones realizadas y las calificaciones electorales, los magistrados han hecho juicios cuyas consecuencias afectan a los participantes y sus futuras relaciones y, quizá lo más delicado, ponen en duda su papel como autoridad capaz de solucionar con objetividad un conflicto. No hay duda de que la formalidad jurídica poco o nada ayuda a terminar con las confrontaciones políticas, pero en esta etapa de las relaciones entre poderes, la Corte ha sido incorporada sin otros recursos que la propia ley, no siempre objetiva ni menos aún eficaz para resolver a satisfacción un diferendo. Todo ello ha vuelto más riesgosos los desencuentros.

Se ha avanzado en la solución de conflictos y, pese a la competencia por el poder, se ha aprendido a negociar. Pero el sistema político y, en particular, los poderes requieren de una redistribución de facultades que no sólo los separe y especialice, sino que les dé un verdadero equilibrio que impida el sometimiento de alguno y les permita a todos cumplir con sus tareas. Esto es particularmente importante para el Ejecutivo, porque él es el responsable de conducir al gobierno y poner en marcha los programas de desarrollo. En él descansa la posibilidad de solucionar las demandas sociales, pero necesita de la colaboración de los otros poderes para hacerlo.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

REFERENCIAS

Alvarado, A., 2008. El Congreso mexicano (1964-2006), en I. Bizberg y L. Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, t. 3. México, Océano, pp. 119-161.

Béjar, L., 2008. El Congreso de la Unión: una pieza clave en el cambio, en I. Bizberg y L. Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, t. 3. México, Océano, pp. 91-117.

Bizberg, I., y L. Meyer (coords.), 2003. Anexo estadístico, en I. Bizberg y L. Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, t. 1. México, Océano, pp. 605-607.

Caballero, J.A., 2008. De la marginalidad a los reflectores. El renacimiento de la administración de justicia en México, en I. Bizberg y L. Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, t. 3. México, Océano, pp. 163-193.

Coleman, J., 1999. Unified government, divided government, and party responsiveness, *American Political Science Review* **93** (4): 821-835.

Córdova, A., 1989. *La revolución y el Estado en México.* México, Ediciones Era.

Edwards III, G., A. Barrett y J. Peake, 1997. The legislative impact of divided government, *American Journal of Political Science* **41** (2): 545-563.

Fiorina, M., 1992. *Divided Government.* Nueva York, McMillan.

Hernández Rodríguez, R., 2005. Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* **21** (1): 183-211.

Hernández Rodríguez, R., 2008. *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores.* México, El Colegio de México.

IFE (Instituto Federal Electoral), 2006. *Elecciones presidenciales, 2006.* México.

Inclán, S., 2007. Reforma judicial y consolidación democrática en México, en J. Labastida *et al*. (comps.), *El estado actual de la democracia en México.* México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, pp. 51-84.

Lipset, S.M., 1990. The centrality of political culture, *Journal of Democracy* **1** (4): 80-83.

Lujambio, A. (coord.), 1996. *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la federación mexicana.* México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública.

Lujambio, A., 2000. *El poder compartido.* México, Océano.

Mainwaring, S., y M. Shugart (eds.), 1977. *Presidentialism and Democracy in Latin America.* Nueva York, Cambridge University Press.

Mayhew, D.R., 1991. *Divided we Govern.* New Haven, Yale University Press.

Morgenstern, S., 2002. Explaining legislative politics in Latin America, en S. Morgenstern y B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America.* Nueva York, Cambridge University Press, pp. 413-445.

Nacif, B., 2002. Understanding party discipline in the Mexican Chamber of Depu-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ties: The centralized party model, en S. Morgenstern y B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America.* Nueva York, Cambridge University Press, pp. 254-285.

Soto, O., 2005. Sojo: error del Ejecutivo, controversia presupuestal, *El Universal*, 31 de mayo.

Sundsquist, J.L., 1988. Needed: A political theory for the new era of coalition government in the United States, *Political Science Quarterly* **103** (4): 613-635.

Weatherford, M.S., 1994. Responsiveness and deliberation in divided government. Presidential leadership in tax policy making, *British Journal of Political Science* **24** (1): 1-31.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

12
NUEVO FEDERALISMO, NUEVOS CONFLICTOS

*Mauricio Merino**

CONTENIDO

Introducción 488
La renovación del federalismo 488
La reforma constitucional de 1983 496
Las repercusiones políticas del terremoto de 1985 501
El regreso al centralismo 503
Un nuevo mapa político 508
El primer gobierno del PAN 516
Conclusión 524
Referencias 526

* Profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas: <*mauricio.merino@cide.edu*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

Tras un largo periodo dominado por la relación entre el partido hegemónico y la Presidencia de la República, el federalismo mexicano comenzó a cambiar a partir de 1983. Durante los últimos 25 años, los gobiernos municipales ganaron autonomía constitucional y se convirtieron en actores formales del régimen federal, con atribuciones y medios propios; los estados de la Federación recobraron la independencia y la influencia que no habían tenido desde la última etapa del Porfiriato, y el gobierno federal perdió el dominio que ejerció a lo largo del siglo XX sobre los ejecutivos locales. El nuevo diseño institucional del federalismo de México no está resuelto en definitiva y no ha logrado impedir los conflictos de competencias ni la disputa por los espacios de decisión entre los distintos niveles. Pero hoy es distinto del que tenía el país al finalizar el siglo pasado. En 2008 México tiene, sin duda, un nuevo federalismo.

El propósito de este capítulo es hacer un breve relato de esa mudanza y un recuento de los desafíos que ha enfrentado. Pero la tesis que se desprende de este recuento es que la renovación del federalismo mexicano no ha respondido a una política deliberada o a un proyecto político definido, sino que ha sido un producto errático y aun contradictorio de distintos cambios coyunturales y casi siempre derivados de la pluralidad partidaria. Para mostrar esa tesis el texto está organizado a lo largo de tres trayectorias: el cambio político, el cambio legal y el cambio fiscal, verificados en cada sexenio desde 1983. Los tres son complementarios, pero no siempre coherentes. De ahí que tras la renovación del federalismo hayan surgido, también, nuevos conflictos entre el Ejecutivo federal y los gobiernos de los estados, y entre éstos y los gobiernos municipales. La combinación ofrece un resultado todavía incierto y, por así decir, de pronóstico reservado.

LA RENOVACIÓN DEL FEDERALISMO

Durante los cinco lustros que cubre este relato, la fisonomía del federalismo mexicano cambió de manera notoria, al menos, en los siguientes puntos:

1] Los ayuntamientos dejaron de ser cuerpos administrativos controlados por los poderes locales. Hoy son titulares de los gobiernos municipales, tienen atribuciones constitucionales exclusivas y legitimidad para

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

defenderlas de los abusos de otros poderes, mediante el sistema de controversias.

2] Los ayuntamientos dejaron de ser el coto de un solo partido. Todos tienen regidores de representación proporcional y, en la gran mayoría, se ha vivido ya la alternancia partidaria en la elección de sus integrantes.

3] Los ayuntamientos dejaron de depender de los recursos autorizados por los congresos locales. Hoy tienen ingresos propios (aunque limitados e insuficientes), transferencias directas del presupuesto federal y libertad para programar sus gastos.

4] Los ayuntamientos dejaron de ejecutar, exclusivamente, las normas emitidas por los congresos locales. Hoy tienen capacidad reglamentaria propia para todos los asuntos que les competen, con una autonomía que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado cuasilegislativa.

5] Los ayuntamientos dejaron de ser correas de transmisión de las demandas y los conflictos rurales, de los pequeños pueblos y de los asentamientos dispersos. Hoy también son responsables directos de la calidad de la convivencia, de los servicios, del equipamiento y de la infraestructura de las grandes ciudades (y de todos los asentamientos urbanos).

6] Los ejecutivos locales dejaron de pertenecer al mismo partido político. Hoy el origen electoral de los titulares de esos ejecutivos locales es un reflejo de la pluralidad partidaria de México.

7] Los ejecutivos locales, por su parte, dejaron de estar subordinados a los recursos y a las decisiones tomadas en la Presidencia de la República. Hoy los gobernadores de los estados ejercen facultades y recursos con plena independencia del Ejecutivo federal.

8] Los ejecutivos locales dejaron de responder a las instrucciones emitidas por la Presidencia de la República. Hoy los gobernadores de los estados tienen agendas políticas propias y promueven sus intereses con libertad ante el Congreso de la Unión y ante el Ejecutivo federal.

9] Los congresos de los estados dejaron de estar dominados por un solo partido. Hoy son tan plurales como la composición partidaria de cada entidad federativa y, cada vez con mayor frecuencia, representan la principal oposición partidaria a los gobiernos de los estados.

10] Los congresos de los estados dejaron de reproducir de manera acrítica el contenido de la legislación emitida por el Congreso de la Unión en sus entidades. Hoy legislan con mayor libertad y, cada vez más, aprueban iniciativas que difieren e incluso contradicen la legislación federal.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Los cambios registrados en este recuento fueron sucediendo gradualmente a lo largo del periodo que empezó en 1983. Primero se modificó el artículo 115 de la Constitución para fortalecer la autonomía de los municipios. En 1987 cambió, como secuela de los efectos políticos y sociales del terremoto de 1985, el diseño gubernativo del Distrito Federal. A partir de 1989, comenzó el periodo de alternancias políticas en los ayuntamientos y en los gobiernos de los estados, que produjo la nueva pluralidad partidaria del federalismo mexicano. Como consecuencia, en 1993 hubo nuevos cambios en la composición de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En 1996 se modificó nuevamente el régimen gubernativo y legislativo del Distrito Federal. En 1997 se modificó el sistema nacional de coordinación fiscal. Para entonces la pluralidad política dejó de ser una excepción a la regla para convertirse en un hecho verificable en todo el país. Ese mismo año, 1997, se eligió al primer jefe de gobierno del Distrito Federal. Durante el periodo de 1992 al año 1996, el gobierno federal promovió la descentralización de los servicios educativos y de los servicios de salud hacia los estados. En 1999 se modificó otra vez el régimen municipal para darle al ayuntamiento el carácter de gobierno municipal. Ese mismo año se creó la Asociación Nacional de Gobernadores, antecedente de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). En el año 2000 se eligió, por primera vez, a los jefes delegacionales del Distrito Federal. A partir de 2001, la Conago fue obteniendo, para las entidades federativas, mayores recursos fiscales. Y en 2004 los gobiernos de los estados se convirtieron en beneficiarios de una parte de la renta petrolera del país. En 2007 y en 2008 la Constitución volvió a modificarse para establecer nuevas obligaciones de los estados en materia de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad fiscal. Todo eso ha sucedido en 25 años.

Pero de todos los cambios enunciados en este recuento, el único que respondió a un propósito deliberado y de largo aliento, diseñado y orquestado por el gobierno de la República, fue el que llevó a la reforma del artículo 115 constitucional, en el año 1983. Todos los demás han obedecido a conflictos y decisiones coyunturales, derivados de la disputa por el poder entre opciones partidarias opuestas, en especial a partir de 1990. También los cambios constitucionales y legales que ha vivido el Distrito Federal han obedecido a esa lógica, aunque en ese caso las modificaciones hayan comenzado un poco antes: como ha demostrado Soledad Loaeza (1995), el terremoto de 1985 reveló y potenció los conflictos que se escondían tras la falta de representación política partidaria de los ciudadanos de la capital

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

del país y obligó al gobierno de la República a encontrar salidas institucionales para darle cauce a esos conflictos.[1] No obstante, la solución propuesta apenas en 1987 habría de sufrir varias y muy importantes modificaciones tan pronto como el nuevo régimen de partidos suplió al predominio tradicional del PRI. Y a partir de entonces, el diseño institucional del Distrito Federal se ha modificado dos veces, aunque ninguna de ellas ha respondido a una política o a un proyecto de impulso al federalismo de largo plazo, sino a las decisiones tomadas a partir del equilibrio de fuerzas partidarias en el Congreso. Una lógica que habría de repetirse en cada una de las reformas sucesivas.

El propósito de este artículo no es discutir las variables ni la lógica que ha seguido el cambio constitucional del país. Pero no sobra advertir que la dinámica conflictiva y coyuntural que ha presentado la renovación del federalismo mexicano arroja luces para la teoría del cambio político. En particular, para las que se han acuñado a partir del supuesto de un pacto social más o menos sólido, cuyos valores y contenidos se ven reflejados en la Constitución política del país.[2] Sin entrar de lleno a esa polémica, lo que se demuestra en el relato sobre las mudanzas recientes del federalismo de México es que, tras el quiebre de las bases que sostenían al régimen anterior, no hubo una recomposición de las reglas constitucionales a partir de un nuevo acuerdo fundacional[3] ni un arreglo procedimental que desembocara en una nue-

[1] De acuerdo con la autora, el sismo de 1985 "puso al descubierto la existencia de una amplia y poderosa red de organizaciones sociales… que se mantenían al margen del Estado y del partido oficial, y que desempeñó un papel crucial como amortiguador de los efectos disruptivos de una catástrofe natural… Un segundo efecto importante de los sismos de septiembre de 1985 fue que… puso al descubierto la fragilidad de los equilibrios urbanos y la vulnerabilidad de los habitantes de la ciudad, es decir, se reavivó la conciencia local y con ello se dio un primer paso hacia el desprendimiento de la política del Distrito Federal del contexto más amplio de la nacional. Reunidos ambos elementos, la existencia de una red extrainstitucional de organizaciones y la desprotección que resintieron los capitalinos ante la tragedia dieron impulso a crecientes demandas para reformar el gobierno de la ciudad… Estas motivaciones complementarias estuvieron detrás de la creación de la Asamblea de Representantes en 1987" (Loaeza, 1995: 143-145).

[2] Sobre este particular remito a Leonardo Morlino (1985); a los constitucionalistas estadounidenses, Alexander Hamilton, James Madison y John Jay (1943); pero también a Hermann Heller (1977).

[3] Como afirmarían los principales autores que se dieron a la tarea de estudiar las transiciones a la democracia. Me refiero a Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (2002); Laurence Whitehead (1988); Juan J. Linz (2000); y a Juan J. Linz y Alfred Stepan (1996).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

va Constitución[4] ni tampoco el establecimiento interesado de un conjunto de reglas racionales de negociación y ajuste mutuo entre los nuevos actores principales del régimen.[5] Ninguna de las versiones teóricas más o menos afines a la idea del pacto social como sustento del arreglo constitucional permitiría explicar lo que ha sucedido con el federalismo mexicano en los últimos cinco lustros. Lo que este relato quiere mostrar es, en cambio, que (al menos en materia de federalismo) los actores políticos del país han establecido agendas de muy corto plazo (a veces tanto como la duración de cada legislatura, a partir de 1991), organizadas y negociadas de manera coyuntural, sin referencia ni anclaje en un proyecto de largo aliento.

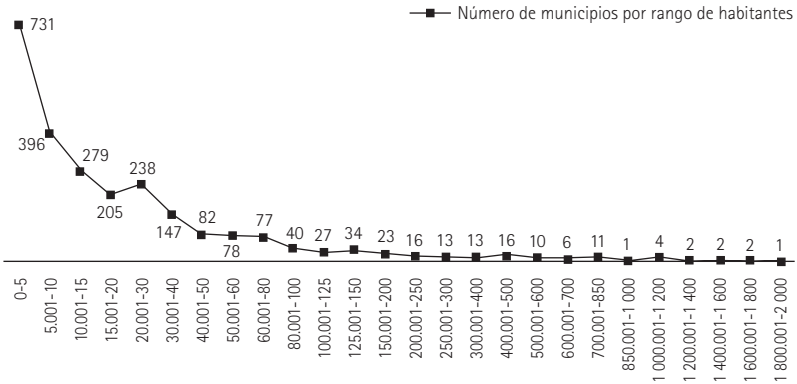
No obstante, a lo largo de este recuento también pueden hallarse dos ámbitos de conflicto y dos argumentos políticos enfrentados. Los ámbitos del conflicto han sido la asignación de recursos fiscales y la distribución formal de competencias entre los tres niveles de gobierno. Y los argumentos: de un lado, el que ha buscado la devolución de soberanía a las entidades federativas, con plenitud de facultades, y de otro, el que ha pugnado por el fortalecimiento de los gobiernos municipales como órganos de gobierno autónomos. La combinación ha producido una situación singular: mayores recursos para los gobiernos de los estados y de los municipios, pero asignados sobre la base de un nuevo sistema de competencias municipales. Como veremos más adelante, la accidentada renovación del federalismo se ha traducido en un incremento sostenido de los recursos públicos asignados a los gobiernos locales (estatales y municipales), pero no ha resuelto el sistema de competencias ni la contradicción entre los argumentos esgrimidos para favorecer la soberanía de las entidades o la autonomía de los municipios, ni mucho menos las enormes diferencias que siguen marcando el rasgo principal de la desigualdad municipal de México (como puede observarse en las gráficas 12.1, 12.2 y 12.3).

Ese precario resultado no sólo ha revelado la ausencia de un proyecto deliberado y coherente, sino que también ha mostrado las limitaciones

[4] Como sugeriría la versión comenzada por John Rawls y seguida por la escuela de la justicia distributiva. Sobre este particular véase a John Rawls (1995a; 1995b; 2002); a Ronald Dworkin (2000); y a John Roemer (1996).

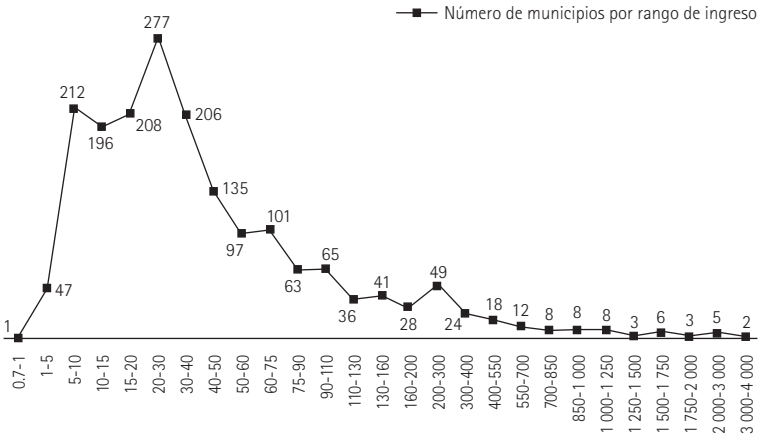
[5] Como apuntaría la versión constitucionalista de Jon Elster a partir de la teoría de juegos y la mecánica de la teoría de elección racional. Sobre este particular remito a Jon Elster (1986; 2002; 2003); pero también aludo a uno de los trabajos más importantes en torno a la teoría de la elección racional, a saber, el de James Buchanan y Gordon Tullock (1962).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Los tres municipios con mayor número de habitantes son: Guadalajara (1 600 940), Ecatepec (1 688 258) e Iztapalapa (1 820 888).
Fuente: elaboración propia con base en datos de 2005 del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed).

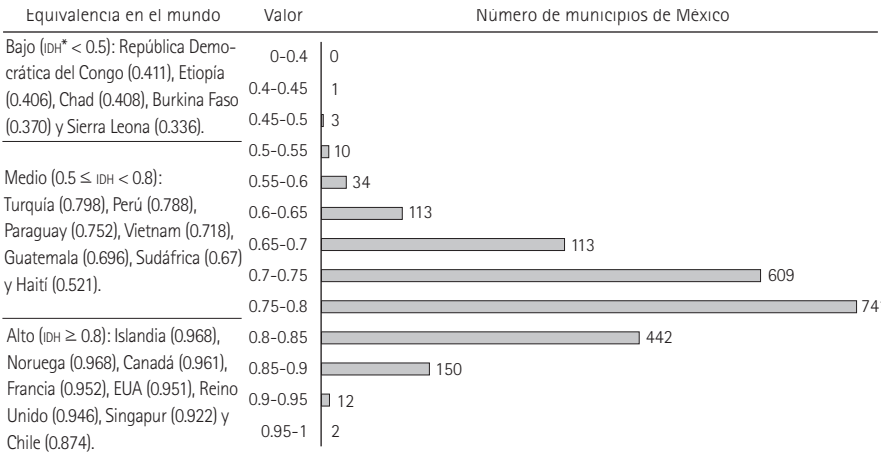
Gráfica 12.1. Rango poblacional municipal de México, 2005.
(Miles de habitantes)



El municipio con menor ingreso es Santiago Ixcuintepec con 715 791 pesos anuales. Los dos municipios con mayor ingreso en el país son Guadalajara, con 3 547 770 254 pesos, y Monterrey, con 3 350 784 000 pesos.
Fuente: elaboración propia con base en datos de 2005 del Inafed.

Gráfica 12.2. Ingresos municipales de México, 2005.
(Millones de pesos corrientes)

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



* El IDH es un indicador estadístico que va de 0 a 1, medido por la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización de adultos, la tasa de educación primaria, secundaria y superior y la paridad del poder adquisitivo entre el producto interno bruto (PIB), en dólares. Lo realiza el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el fin de contrastar los niveles de calidad de vida en todo el mundo. Se considera un IDH bajo de 0 a 0.5, medio de 0.5 a 0.8 y alto mayor de 0.8. El municipio con menor IDH es Cochoapa el Grande, Guerrero, con 0.435; y los municipios con mayor IDH del país son: Benito Juárez, Distrito Federal, con 0.951, y San Pedro Garza García, Nuevo León, con 0.950.

Fuente: elaboración propia con base en datos de 2005 del Inafed y de los informes del desarrollo humano del PNUD, disponibles en <*www.undp.org*>.

Gráfica 12.3. Índice de desarrollo humano (IDH) municipal de México, 2005, y su equivalencia en el mundo.

que han enfrentado las decisiones tomadas. La mayor asignación de recursos a los gobiernos de los estados no ha significado un incremento visible de sus capacidades institucionales para ejercerlos (aunque sí ha producido un aumento de plazas y mayor gasto corriente)[6] ni los gobiernos municipales han logrado resolver las restricciones que les ha impuesto el periodo de gobierno de tres años, sin reelección inmediata.[7] Y pese al aumento de competencias formales que se les han asignado, ninguno de esos niveles ha logrado romper el sistema de botín en su administración pública[8] ni establecer sistemas confiables de rendición de cuentas.[9] En cambio, el sis-

[6] Sobre este particular véase Cejudo, Sánchez y Zabaleta, 2008.

[7] El análisis de estas restricciones se desarrolla en Merino, 2007.

[8] Véase Martínez Puón, 2005a; 2005b; Dussauge, 2002; Arellano, 2002; y también remito a Merino, 2006.

[9] Véase Salazar Ugarte, 2008; López Ayllón y Marván, 2007; Merino, 2005.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tema de controversias constitucionales que se puso en marcha durante el sexenio de Ernesto Zedillo ha servido, entre otras cosas, para mostrar con nitidez los nudos del conflicto de competencias entre niveles de gobierno y poderes. Y no es casual que la mayor parte de las controversias presentadas durante la última década se refieran a las disputas por mayores espacios de decisión entre los gobiernos estatales y los municipales (véase cuadro 12.1).

No sobra añadir, en fin, que quizás el recuento sobre las mudanzas del federalismo mexicano en los últimos 25 años puede ser leído, también, como el correlato del resto de los cambios institucionales que ha vivido el país durante el mismo periodo. Me atrevo a sugerir (aunque demostrar esta afirmación reclamaría un ensayo distinto), que la dinámica conflictiva y coyuntural que ha definido la renovación del federalismo es similar a la que ha seguido el resto de la agenda de cambios políticos que ha vivido México en cinco lustros. No tengo ninguna duda de que así ha sucedido en el ám-

Cuadro 12.1. Controversias constitucionales presentadas por municipios, 1993-2005

Año	*Número de controversias presentadas*	*Número de controversias presentadas por municipios*	*Porcentaje de controversias presentadas por municipios*
1993	3	3	100
1994	2	2	100
1995	19	15	79
1996	57	54	95
1997	36	20	56
1998	27	15	56
1999	37	12	32
2000	37	19	51
2001	68	27	40
2002	67	35	52
2003	112	53	47
2004	109	52	48
2005	40	13	33
Total	614	320	52

Fuente: el número total de controversias constitucionales es retomado de los estudios de Magaloni, 2006; Flamand, 2004; Figueroa, 2006; Berruecos, 2002. El número de controversias interpuestas por los municipios es elaboración propia.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

bito electoral.[10] Pero valdría la pena ensayar lecturas equivalentes en otros ámbitos, en busca de una comparación más sólida. Si bien no puedo ir más lejos, tengo para mí que el relato sobre la renovación del federalismo mexicano puede ofrecer pistas sobre la dinámica y las limitaciones que ha seguido la transición mexicana hacia la democracia, en su conjunto. Y también es una señal de alerta: sin valores y criterios compartidos, y sin un proyecto deliberado y coherente, las decisiones tomadas no sólo han respondido a los conflictos del día sino que seguirán haciéndolo. El adjetivo coyuntural, en este sentido, no sólo se refiere a las causas que han animado los cambios, sino también a su duración y sus consecuencias. Tras cada negociación, el país puede inventarse una y otra vez, tal como ha sucedido con el federalismo desde 1983.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1983

Aunque el artículo 115 constitucional ya se había reformado en siete ocasiones antes de 1983,[11] las modificaciones propuestas por el presidente Miguel de la Madrid, como parte de su estrategia favorable a la "descentralización de la vida nacional", pueden ser tomadas como la primera de las grandes mudanzas que habría de vivir el federalismo mexicano hacia finales del siglo XX y principios del siglo XXI. El proyecto impulsado por el gobierno federal en aquel año quería responder, a la vez, a tres propósitos diferentes: fue una respuesta a la demanda legítima en contra de la excesiva centralización de las decisiones que escuchó el candidato De la Madrid durante su

[10] Este análisis se desarrolla con amplitud en Woldenberg, Becerra y Salazar, 2000; Elizondo y Nacif, 2002; Merino, 2003. También me gustaría mencionar algunos de los análisis más recientes sobre el tema, me refiero a Peschard, 2007; Crespo, 2008.

[11] Estas reformas al artículo 115 constitucional fueron las siguientes: *a*] en 1928 se disminuyó el número de diputados a las legislaturas locales; *b*] en 1933 se prohibió la reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento: presidentes, regidores y síndicos municipales; *c*] en 1943 se estableció que los gobernadores durarán seis años en su cargo; *d*] en 1947 se otorgó el derecho a las mujeres a votar y ser votadas en los procesos electorales municipales; *e*] en 1953 se suprimió el segundo párrafo de la fracción I, toda vez que al mismo tiempo se reformó el artículo 34, que expresamente otorgó a las mujeres la calidad de ciudadanas; *f*] en 1976 se establecieron las normas para la planificación y ordenación de los centros urbanos, y *g*] en 1977 se incorporó el principio de representación proporcional para los municipios con población de 300 000 o más habitantes. Véase Gámiz, 2000; pero también remito a Acedo, 2000; Merino, 1992.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

campaña política y que se incubó al menos desde los años cincuenta. Al principio de la década de los ochenta, el gobierno federal no sólo había acumulado facultades casi ilimitadas para dirigir la administración pública del país, sino que había aumentado el tamaño de su burocracia y el control sobre el gasto público como nunca antes en toda la historia de México. Los "años de la administración de la abundancia", como calificaría el presidente López Portillo al sexenio que encabezó, fueron también los de mayor centralización política y burocrática que haya vivido el país.[12] De ahí que apenas al comenzar el gobierno de Miguel De la Madrid, éste se haya propuesto reformar la Constitución para auspiciar una mayor intervención de los gobiernos municipales, especialmente en materia de desarrollo urbano.

Por otra parte, ese gobierno también se propuso modificar el modelo de intervención y regulación del Estado en la economía, obligado por la crisis de 1982. Y buena parte del cambio de ese modelo exigiría un control mucho más rígido del déficit público y, en consecuencia, del presupuesto federal ejercido hasta entonces. El gobierno de De la Madrid se propuso recortar gastos, reducir el tamaño de la burocracia y vender empresas improductivas.[13] Pero esa operación no sólo tendría efectos directos sobre el

[12] De acuerdo con María del Carmen Pardo (1992), durante el sexenio de López Portillo se crearon la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), el Sistema Alimentario Mexicano, la Coordinación de Proyectos de Desarrollo, la Coordinación General de Programas para Productos Básicos, la Coordinación de los Servicios de Salud Pública, la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, la Comisión de Gasto-Financiamiento y los comités promotores del Desarrollo Económico, entre otros. Aunado a esto, durante este sexenio se creó, a propuesta del Presidente de la República, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se dispuso "que sólo por acuerdo presidencial se podrían crear nuevas unidades paraestatales, y facultaba al Ejecutivo para integrar agrupamientos de entidades, de manera que las secretarías y los departamentos fueran los encargados de coordinarlas… La ley asignó entonces responsabilidad sectorial a las dependencias del ejecutivo que se encargarían de planear y llevar adelante las políticas gubernamentales" (Pardo, 1992: 107). En este sentido, para el año de 1980 el país contaba con un total de 903 dependencias, de las cuales 127 eran organismos descentralizados, 518 eran empresas de participación estatal mayoritaria, 195, fideicomisos y 63, empresas de participación estatal minoritaria (Pardo, 1992).

[13] Desde su discurso de toma de posesión, Miguel de la Madrid dio a conocer el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). "Los objetivos centrales de corto plazo del PIRE —que comprendía diez puntos— eran combatir la inflación, proteger el empleo y recuperar un ritmo elevado de crecimiento económico. Para alcanzarlos, el gobierno se propuso: disminuir el crecimiento del gasto público; proteger el empleo;

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

empleo público, sino también sobre el federalismo, al descargar en los gobiernos locales la construcción de obras y la prestación de servicios que antes se decidían en las dependencias del gobierno federal. De ahí la importancia que cobrarían las reformas a los artículos 25 y 26 constitucionales que, planteadas al mismo tiempo que las promovidas al artículo 115, habrían de construir el llamado sistema nacional de planeación democrática: un nuevo conjunto de procedimientos destinado a vigilar y a coordinar el gasto público ejercido por la Federación, los estados y los municipios en cada entidad federativa, bajo la supervisión de los gobernadores de los estados.[14] Durante esos años, ocurrió lo que Tonatiuh Guillén (1996) ha llamado la "descentralización *de facto*", que habría de consistir en la reducción paulatina de la capacidad de decisión y de gasto de las delegaciones federales y el aumento gradual de las obligaciones asumidas por los gobiernos locales, especialmente en materia de desarrollo regional y social. Como veremos más adelante, ese proceso se interrumpió parcialmente durante el sexenio de Carlos Salinas. Pero sus efectos en la recomposición del federalismo fueron mucho más perdurables.

Por último, el presidente De la Madrid también se propuso abrir nuevos espacios a la representación proporcional de los partidos de oposición que, ya en ese momento, reclamaban mayor presencia local. Si bien la gran mayoría de los municipios y todas las entidades federativas seguían siendo

---

continuar las obras en proceso; reforzar las normas que aseguraran disciplina en la ejecución del gasto público; proteger y estimular el abasto de alimentos básicos; incrementar los ingresos públicos; canalizar el crédito a las prioridades del desarrollo nacional; reivindicar el mercado cambiario a la soberanía del país, y reestructurar la administración pública" (De la Madrid, 1985: 27). En este sentido, y como muestra de la reducción del gasto público, se tiene que "en el presupuesto de egresos para 1983… se consideraba un aumento de 2 539 miles de millones de pesos en términos nominales, que en realidad significaban una disminución de 22% debido a que la inflación del año anterior había sido casi de 100%" (De la Madrid, 1985: 38).

[14] Me refiero, en particular, a la creación de los llamados comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplades), que a partir de 1983 se convertirían en el instrumento más importante de planeación y coordinación entre niveles de gobierno. En los Coplades se discutían y se programaban los gastos que cada nivel llevaría a cabo en cada entidad federativa e incluso en cada municipio de los estados y, en esa misma instancia de planeación y coordinación, se fijaban los gastos que se llevarían a cabo por medio de recursos transferidos directamente por la Federación, gracias al recién creado Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación, destinado a respaldar el desarrollo regional.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

gobernadas por el partido del Presidente, la reforma política de 1977 había modificado la conformación de la Cámara de Diputados y había provocado mayor presión de los partidos políticos por situarse en las legislaturas de los estados y en los gobiernos municipales. A esa demanda respondió también la reforma al artículo 115 constitucional, al modificar las reglas de integración de los ayuntamientos de todo el país con regidores de representación proporcional. Todavía se discute sobre la influencia que tuvo esa decisión en la emergencia de la pluralidad política local que afloró con fuerza a partir de 1989.[15] Pero lo cierto es que la entrada de esos regidores de oposición a la operación de todos los ayuntamientos (y no sólo a los mayores de 300 000 habitantes, como sucedía ya desde 1977) creó nuevos espacios de acción política que antes estaban casi totalmente bloqueados por el partido hegemónico.

De ahí que pueda afirmarse que, más allá de las nuevas reglas puntuales que produjo esa reforma de 1983 y aun del éxito limitado que tuvieron en el fortalecimiento de los municipios y de los gobiernos de las entidades federativas,[16] no hay duda de que marcaron el principio de la renovación

[15] Sobre este particular remito a Aranda, 2004; Guillén, 2000; Espinoza, 2000; Acedo, 2000.

[16] A manera de recuento de las principales modificaciones de la reforma al artículo 115 constitucional en 1983, se mencionan las siguientes: primero, reglamentó las causas por las que un ayuntamiento podía ser suspendido por la legislatura de los estados y les ofreció, formalmente, el derecho de audiencia. Segundo, aclaró que los municipios no sólo tienen personalidad jurídica, sino también patrimonio propio, el cual pueden manejar con tanta libertad como les permitan las leyes locales. Tercero, les otorgó facultades para expedir reglamentos administrativos en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. Cuarto, definió un cuadro de servicios públicos a cargo de la instancia municipal: agua potable, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito. Quinto, precisó las fuentes de ingreso propias de los municipios: los rendimientos de sus bienes, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, la parte correspondiente de las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo. Sexto, estableció que los presupuestos públicos de los municipios sólo serían aprobados por los propios ayuntamientos, ya no por las legislaturas de los estados. Séptimo, otorgó facultades a los municipios para "formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal" y para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias de construcción, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Octavo, amplió el principio de representación proporcional para la formación política de los ayuntamientos a todos los municipios del país, independientemente de su población. Noveno, se ocupó también de la

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

del federalismo. A partir de ese momento, el municipio no sólo cobrarían mayor importancia política e influencia en su desarrollo urbano, sino que también ganaría nuevas cuotas de autonomía para disponer de recursos propios (aunque limitados y vigilados por las legislaturas de los estados), programar su presupuesto de egresos y emitir reglamentos para regular sus nuevas atribuciones. Ese viejo actor institucional, sometido y controlado por los gobiernos de los estados desde finales del siglo XIX, entraría nuevamente a la escena política del país.[17]

Pero también lo harían los gobiernos de los estados, con medios de coordinación, planeación y gasto público que les habían sido negados por cinco gobiernos de la República sucesivos y a los que ya no renunciarían en los 25 años siguientes. Aquellas reformas a los artículos 25 y 26 constitucionales, además, abrirían la puerta para los fondos transferidos de manera directa del presupuesto de egresos de la Federación hacia los estados y los municipios que, a partir de entonces, se convertirían en una de las claves más importantes de negociación entre los gobernadores y el Presidente. Esos fondos tendrían varios cambios con el paso del tiempo, pero a partir de 1983 ya no sufrirían reducciones ni dejarían de ser el medio más importante para allegar recursos adicionales a los gobiernos de los estados.

Así pues, las tres líneas que ha seguido la renovación del federalismo mexicano en los últimos cinco lustros quedaron establecidas ya desde 1983; su disparador fueron las reformas constitucionales y legales que desde esa fecha han venido modificando las reglas del federalismo en cada nueva legislatura y tras ellas han seguido las mudanzas al llamado *federalismo fiscal*. Y como base y motor de ese proceso, de manera cada vez más notoria, la pluralidad política partidaria. No obstante, las reformas de 1983 fueron también las únicas que tuvieron un propósito definido y un proyecto de largo aliento. Si bien las tres líneas señaladas seguirían su curso en los años siguientes, cada una de ellas habría de producir nuevos cambios de manera coyuntural y como respuesta a conflictos puntuales, de distinto calado.

---

seguridad laboral de los empleados municipales, sugiriendo a las legislaturas de los estados la promulgación de leyes específicas al respecto. Y, décimo, abrió la posibilidad de que los municipios suscribieran convenios de coordinación con los gobiernos estatales y entre sí para la atención de problemas comunes a dos o más municipios. Este decálogo se retoma de Merino (1992: 114-115).

[17] Sobre este particular remito a Merino, 1998.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

LAS REPERCUSIONES POLÍTICAS DEL TERREMOTO DE 1985

Esa dinámica accidentada fue, quizás, el rasgo más importante de las reformas sucesivas que sufriría el Distrito Federal a partir del terremoto de 1985. Y tras ellas, las que fueron modificando el federalismo en su conjunto después de esa fecha. En contraste con las iniciativas presentadas por el gobierno de Miguel de la Madrid en 1983, la catástrofe de 1985 no sólo evidenció la debilidad de la capital y la torpe respuesta de las autoridades federales, sino la necesidad de modificar la asimetría entre el centro y la periferia del país. En este sentido, el terremoto tendría efectos de largo plazo, que todavía perduran en la capital del país y también en el resto del territorio. En la ciudad de México y luego de casi seis décadas de la nula representación política que vivieron los capitalinos a partir de la eliminación de los ayuntamientos locales en 1928, el presidente De la Madrid concedió una tímida respuesta a las demandas de representación y pluralidad que ya habían estallado en las calles, mediante la creación de una Asamblea de Representantes con facultades acotadas, supervisada por los poderes federales y, de paso, regulada bajo condiciones electorales que hacían casi imposible que el partido hegemónico perdiera el control de la mayoría.[18] No obstante, aquella reforma de 1987 permitió que los capitalinos tuvieran la opción de

[18] Por un lado, además de crear la Asamblea de Representantes, se le otorgaron las siguientes facultades: "*a*] Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno…; *b*] Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que, tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal…; *c*] Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haga el Presidente de la República…; *d*] Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior, y *e*] Iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal" (*DOF*, 1987). Por otro lado, la reforma estableció que la Asamblea estaría integrada por 40 representantes electos por el principio de mayoría relativa y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante una sola lista y una sola circunscripción —es importante señalar que la ley establecía que aun cuando un partido hubiese obtenido 51% de la votación, podía entrar en el reparto de asambleístas de representación proporcional, en el caso de que no contara con mayoría en dicha Asamblea de Representantes—. De acuerdo con José Woldenberg, después del proceso electoral de 1988, la Asamblea quedó distribuída de la siguiente forma: por el principio de mayoría relativa, el PAN obtuvo 14 asambleístas y el PRI 26; y por el principio de representación proporcional, el PAN obtuvo cinco curules, el PRI 10, el PPS, el PMS y el PFCRN tres asambleístas cada uno, y finalmente, el PARM obtuvo dos curules. Véase Woldenberg, Salazar y Becerra (2000: 205).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

elegir representantes políticos luego de las negociaciones emprendidas entre el gobierno y los partidos de oposición y, a la postre, sería también la puerta de entrada para las modificaciones que vinieron en 1993 y 1996.

Pero lo más relevante sería el efecto político-electoral que produciría aquel terremoto, con repercusiones en todo el país. Aunque el presidente De la Madrid decidió fortalecer las políticas de desarrollo regional e incluso incrementar los recursos ejercidos por las entidades federativas, la reconstrucción de la capital se convirtió en el desafío más relevante para la segunda parte de su sexenio. Una tarea que debió enfrentar con medios financieros limitados por la alta inflación que seguía vigente en aquellos años y por la creciente presión social y política que desembocó, finalmente, en un nuevo conflicto estudiantil en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM),[19] en la ruptura del partido hegemónico y en las conflictivas elecciones de 1988.

Es difícil situar estos dos últimos episodios como asuntos exclusivos de la capital del país. Pero lo cierto es que el conflicto acuñado en el seno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en torno a la candidatura presidencial y la salida posterior de Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, junto con un amplio contingente de priistas inconformes con los métodos del partido, tuvo su epicentro en el Distrito Federal. Aunque los gobernadores de los estados tuvieron opiniones públicas encontradas en cuanto a ese conflicto, todos ellos se mantuvieron leales a las siglas que los habían llevado a sus puestos.[20] Y más tarde, la zona metropolitana del Dis-

[19] Me refiero al conflicto encabezado por el Consejo Estudiantil Universitario (CEU), que en 1987 estalló una huelga en la UNAM para mantener la gratuidad de la educación en esa casa de estudios y las condiciones preferentes de acceso a los alumnos egresados de las preparatorias del mismo sistema universitario. Ese conflicto se equiparó en su momento, por sus dimensiones y su complejidad, con el movimiento de 1968. Pero a diferencia de éste, el del CEU no concluyó en un episodio violento.

[20] Sobre este particular, véase Garrido (1993). De acuerdo con este autor, desde principios de 1987 surgieron movimientos simpatizantes de la Corriente en San Luis Potosí, Chihuahua, Nuevo León y Michoacán. Sin embargo, fueron los propios gobiernos locales —con el apoyo del gobierno federal— los que frenaron dichas disidencias. Como ejemplo señala que "el combate oficial contra la Corriente Democrática adquirió sus tintes más violentos en el estado de Michoacán, en donde el gobernador Luis Martínez Villacaña se opuso a todos aquellos acusados de integrar el movimiento. Los funcionarios estatales y municipales sospechosos de 'neocardenistas' fueron cesados de sus cargos… pero también se intensificó la campaña —en medios de comunicación— de denotación en contra de la Corriente y sus disidentes" (Garrido, 1993: 126-127).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

trito Federal ofreció la mayor cosecha de votos que obtuvo el candidato del Frente Democrático Nacional en las elecciones de 1988 y ese caudal abrió la puerta, también, a las dudas fundadas que provocó la caída del sistema electoral durante la noche del 6 de julio de aquel año.[21] Convertida en la caja de resonancia de los partidos de oposición, la capital del país acabó imponiendo condiciones de legitimidad al gobierno y forzando la conclusión de ese sexenio en medio de la mayor disputa poselectoral que había vivido el país después de la Revolución. De modo que durante esos seis años, el país pasó de la parsimonia que llevó a las reformas constitucionales de 1983 al conflicto político de 1988, que marcó a su vez el principio de la transición a la pluralidad partidaria y también el destino errático que siguió la renovación del federalismo.

EL REGRESO AL CENTRALISMO

El gobierno de Miguel de la Madrid apostó por aumentar la coordinación del Ejecutivo federal con los gobiernos de los estados y por el fortalecimiento del gobierno municipal, pero fracasó en el reconocimiento y la apertura a la pluralidad política que ya estaba vigente en México. El desenlace de ese sexenio fue, en buena medida, consecuencia de esa combinación. En cambio, el presidente Carlos Salinas de Gortari detuvo el proceso de descentralización y retiró la apuesta por los municipios, aunque durante su sexenio reconoció (y aún negoció) los primeros triunfos de la oposición en los gobiernos de los estados. El polo opuesto del sexenio anterior.

Con esa fórmula política, animada por la búsqueda de la legitimidad que no había obtenido en las urnas, fue en el gobierno de Salinas de Gortari cuando comenzó el largo periodo de reformas electorales (lo que en otro lugar he llamado la transición *votada*). Con la firme oposición del recién creado Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 1989, pero con el respaldo condicionado del Partido Acción Nacional (PAN), el gobierno fede-

[21] Sobre este particular es importante señalar que a nivel nacional los resultados de las elecciones para Presidente de la República en 1988 fueron los siguientes: el PAN obtuvo 17.07% de la votación, el PRI, 50.36% y el FDN 30.8%. Véase Woldenberg, Salazar y Becerra (2000: 202). Por su parte, de acuerdo con Soledad Loaeza, la movilización de electores que se produjo en la ciudad de México para ese mismo proceso electoral "favoreció a las oposiciones con más de 71% de los votos (22% para el PAN y 49% para Cuauhtémoc Cárdenas)" (Loaeza, 1995: 150).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ral consiguió pactar en ese año órganos e instituciones electorales que no sólo ayudarían a mitigar los conflictos postelectorales sino que marcarían la ruta de la transición a la democracia en México. En el primer año de ese gobierno, además, se reconoció el triunfo de Acción Nacional en las elecciones para gobernador de Baja California; en 1991 se pactó con ese mismo partido el nombramiento de un gobernador sustituto de origen panista en el estado de Guanajuato (luego de una disputa postelectoral que concluyó en un episodio que los medios llamaron: *concertacesión)*, mientras que en 1992 el PAN ganó las elecciones para gobernador en Chihuahua. En contrapartida, el federalismo ya no evolucionó como un proyecto político compartido ni abandonaría en adelante sus rasgos coyunturales y conflictivos.

Pero los datos son engañosos: si bien puede afirmarse que a partir de 1989 comenzó a reconfigurarse el mapa de la distribución política del país, también es cierto que durante el gobierno de Carlos Salinas el federalismo fue visto más bien como una amenaza que había que contrarrestar. De ahí que las decisiones tomadas por ese gobierno no apuntaran hacia la descentralización, sino al mayor control posible de las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal, y que los avances registrados durante el sexenio anterior respecto al fortalecimiento municipal se hayan detenido casi de tajo, ante la puesta en marcha del llamado Programa Nacional de Solidaridad, diseñado y dirigido por el gobierno de la República.[22]

No obstante, el gobierno federal aprovechó en esos años los mismos instrumentos legales y administrativos que se habían construido en el pasado inmediato, pero con una orientación prácticamente opuesta: los comités de planeación para el desarrollo de los estados siguieron vigentes, pero sus prioridades ya no serían atendidas sino mediante los programas y los manuales de operación establecidos por el gobierno federal, mientras que los gobiernos municipales ya no tendrían recursos adicionales para incrementar su capacidad de gasto con libertad, sino que habrían de sumarse al trabajo de coordinación diseñado en torno al Programa de Solidaridad. A su vez, el ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación, que había servido hasta 1988 para transferir recursos a las entidades federativas, serviría desde 1992 para albergar el dinero destinados a la operación de ese programa, dirigido directamente desde la nueva Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) que creó el presidente Salinas, en sustitución de la Secreta-

[22] Sobre la evolución del programa Solidaridad remito al análisis de Jaso y Merino (1994).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ría de Programación y Presupuesto (SPP), de la que él mismo había sido titular. En nombre de una mejor planeación del desarrollo regional y de la incorporación del mayor número posible de beneficiarios de los proyectos auspiciados por Solidaridad, el gobierno de la República centralizó nuevamente las decisiones, de manera paradójica, echando mano de los procedimientos que el gobierno del presidente De la Madrid había diseñado para favorecer la descentralización. Eran los mismos medios, pero la orientación cambió radicalmente (Merino, 1996).

El papel que jugó la Sedesol a partir de su creación merecería un estudio en particular. Pero no sobra añadir, para este recuento, que su puesta en marcha significó un cambio relevante en la dinámica del federalismo mexicano, en cuanto que representó el momento de mayor centralismo de aquel sexenio. Tras las elecciones intermedias de 1991, en las que el PRI recuperó el dominio de la capital del país y mantuvo la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, y los acuerdos tomados con el PAN que desembocaron en el reconocimiento de los primeros gobiernos estatales de oposición, el gobierno federal emprendió una nueva ofensiva para conservar el control sobre los gobiernos estatales y municipales, encabezada por aquella Secretaría. Y fue hasta 1993, cerca del final del sexenio, cuando el Distrito Federal sufrió una nueva reforma política para fortalecer las facultades legislativas de la Asamblea de Representantes y avanzar en un tímido procedimiento democrático para la designación del Jefe de Gobierno de la ciudad.[23] Por lo demás, el único cambio destacable que tuvo

[23] De acuerdo con Ignacio Marván (2000), la orientación general de la reforma de 1993 implicó "por una parte, la posición que sostenía el núcleo conservador de la administración salinista, la cual era la preservación del estatus jurídico-político del Distrito Federal establecido desde 1928; y, por la otra, la instauración del estado 32, que demandaban las oposiciones, en la cual se concretaba la exigencia de dar al Distrito Federal un mayor grado de autonomía" (Marván, 2000: 8). En términos de la Asamblea de Representantes, se estableció que ningún partido podría contar con más de 60% del total de representantes electos mediante ambos principios. "Si bien adquiría la facultad de aprobar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Distrito Federal, sólo tendría las facultades legislativas expresamente concedidas por el Congreso y, en lugar de una constitución local, el Congreso expediría un estatuto de gobierno" (Marván, 2000: 7). Por otra parte, también se modificó la forma de designación del Jefe del Distrito Federal, quien sería nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenecieran al partido político que hubiera obtenido el mayor número de asientos en dicha Asamblea de Representantes. Este nombramiento

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

la dinámica federal del país fue el proceso de descentralización educativa de 1992 (cobijado por el llamado Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa), que transfirió a los estados, de un solo golpe, toda la infraestructura y los recursos destinados a la educación básica y normal, pero mantuvo la conducción y el control de esa política en el ámbito del gobierno nacional.[24]

No obstante, el final del sexenio de Carlos Salinas terminaría con un desafío inédito que no estaba previsto en el guión del gobierno. Si la influencia del Programa de Solidaridad y el papel que estaba jugando la Secretaría de Desarrollo Social ya había despertado un amplio debate sobre la situación del federalismo y los gobiernos municipales, la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el 1 de enero de 1994, colocó el tema del retraso local y la marginación indígena en el punto más alto de la agenda pública. Y por supuesto, desató también una crítica generalizada a la eficacia de los programas sociales impulsados por el gobierno de la República. Si hasta 1993, el gobierno había conseguido lidiar con el tema del federalismo gracias a la alternancia política en tres ejecutivos locales y la reforma al régimen de gobierno del Distrito Federal, y con la presión de

sería ratificado por el Senado en un plazo de cinco días. Si no fuese así, el Presidente presentaría un segundo nombramiento. Y sólo en caso de que no hubiera ratificación, sería el Senado el encargado del nombramiento final del Jefe del Distrito Federal, quien duraría en su cargo seis años (*DOF*, 1993).

[24] De acuerdo con Carlos Ornelas (1998), "el proceso descentralizador comenzó con el decreto presidencial del 5 de abril de 1973, en el cual se dispuso que las secretarías y los departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal instrumentarían medidas que permitieran a sus titulares llevar a cabo una delegación de facultades efectiva. Continuó en 1978 con la desconcentración administrativa de la SEP y la creación de 31 delegaciones en los estados. A pesar de ello, no hay noticias de que en los estados se hubieran tomado las medidas necesarias para recibir la parte del sistema educativo que el gobierno federal les proporcionó" (Ornelas, 1998: 282). Y continúa, en términos del modelo de descentralización adoptado en 1992, "el gobierno central tiene facultades para 'determinar', 'normar', 'regular', 'evaluar', 'fijar lineamientos generales'; y obliga a las autoridades locales a destinar recursos crecientes a la educación, cuando en teoría, cada estado soberano establece disposiciones de ingreso y gasto público en su estado. Los estados, en cambio, 'prestan servicios', 'ajustan' y 'operan el sistema'. En síntesis, el gobierno federal mantiene las tareas importantes, la esencia de la educación, las cuestiones profundas, el control; en tanto que los estados, únicamente los asuntos de superficie, aunque no dejen de ser importantes. En otras palabras, se centraliza el poder y se descentraliza la administración" (Ornelas, 1998: 300-301).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

los gobiernos municipales a través de su participación en el Programa de Solidaridad, el levantamiento armado de 1994 logró que el municipalismo volviera a colocarse como un asunto de la mayor prioridad. De hecho, es probable que ningún otro episodio de los últimos 25 años represente con mayor claridad la lógica conflictiva y coyuntural que ha seguido la renovación del federalismo mexicano.

Para afrontar el conflicto generado en los municipios de mayor rezago en Chiapas, el gobierno federal no sólo tuvo que modificar las condiciones originales de los programas sociales y destinar recursos de emergencia a la zona de conflicto, sino que también se vio forzado a reconocer que las políticas sociales seguidas hasta entonces no habían conseguido evitar la desigualdad regional y social que reveló el EZLN[25] ni resolver el viejo desafío del retraso municipal. La respuesta del gobierno federal incluyó también la creación de una situación jurídica de excepción para los municipios de Las Cañadas chiapanecas y de un órgano igualmente excepcional para tratar de conducir a los alzados al diálogo con el gobierno. Pero a la postre, ese alzamiento de las comunidades indígenas marcaría el fin del Programa de Solidaridad y exigiría del siguiente gobierno federal un nuevo conjunto de respuestas al problema del federalismo y de la desigualdad social, en su conjunto.[26]

[25] Sobre este particular remito a la compilación de artículos hecha por Trejo Delarbre (1994); así como a Gilly (1997).

[26] No sobra recordar que el asesinato de Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo de 1994, añadió el mayor desafío político del sexenio. Como consecuencia de ese magnicidio, no sólo cambió el candidato presidencial del PRI, sino que se celebraron acuerdos de emergencia entre los partidos políticos para construir condiciones mínimas aceptables para la celebración de los comicios que tendrían lugar en agosto de ese año. Esos años vieron, por ejemplo, el cambio de las únicas reglas electorales que nunca se aplicaron en un proceso electoral (pactadas apenas en 1993) y la puesta en marcha de otras que satisficieron a las oposiciones en su conjunto. Gracias a esas reglas pactadas en el curso de 1994, las elecciones del 21 de agosto pudieron arrojar un ganador reconocido por todos los actores políticos. Pero apenas un mes más tarde, otro asesinato político tendría amplias repercusiones (el de José Francisco Ruiz Massieu, el 24 de septiembre). Las mejores credenciales presentadas por el gobierno de Salinas de Gortari durante la mayor parte de su sexenio terminarían, así, puestas en duda, una a una: el desarrollo social, mediante el respeto a las formas de organización de las comunidades rurales; la democratización, presentada como la alternancia en los gobiernos de los estados y, finalmente, el éxito económico de ese periodo, que acabaría casi tan pronto como comenzó el siguiente, con el llamado "error de diciembre".

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

UN NUEVO MAPA POLÍTICO

Como si se tratara de un signo que comenzó desde el final del sexenio de Luis Echeverría, también el de Salinas terminó con una crisis económica. El llamado "error de diciembre", cuyas causas todavía se discuten,[27] marcaría el principio del gobierno encabezado por Ernesto Zedillo y una nueva vuelta de tuerca en el errático camino del federalismo mexicano. Una vez más, la necesidad de corregir las variables de estabilización de la economía por encima de las funciones de distribución o de asignación, se colocó como el tema de mayor importancia, al menos para la primera parte del nuevo periodo.[28] Sin

[27] El propio Carlos Salinas de Gortari señala que "al entregar la responsabilidad del gobierno, existían problemas que reconozco: el déficit en cuenta corriente era elevado por tercer año consecutivo; no se había consolidado una supervisión suficiente de la banca; el manejo del tipo de cambio había cumplido ya su misión (estabilizar la economía) por lo que era necesario pasar del mecanismo de las bandas cambiarias a un sistema de flotación administrada; aunque las exportaciones crecían a una tasa muy alta, era necesario revisar el nivel del tipo de cambio para determinar si era el adecuado o estaba sobrevaluado; a pesar de que se había intentado ampliar la banda de flotación, el sistema había llegado a su límite, luego de operar con gran eficacia durante cinco años… Había pues, problemas económicos en proceso de resolverse, pero no eran sinónimo de crisis sino de un proyecto modernizador en construcción" (Salinas, 2000: 1071-1072). Y continúa, "entre 1995 y 1996 se repitió sistemáticamente que mi gobierno ocultó información sobre los Tesobonos y sobre el nivel de las reservas internacionales" (Salinas, 2000: 1075). Sin embargo, "del total de Tesobonos que dejó mi administración, sólo una parte tenía vencimientos inmediatos… Con una conducción adecuada de la política cambiaria… los vencimientos de los Tesobonos pudieron haberse cumplido de manera ordenada. La crisis era evitable" (Salinas, 2000: 1078). En este sentido, Carlos Salinas también afirma que las reservas internacionales entregadas por su gobierno eran las más altas en la historia y que el 31 de diciembre de 1994 el gobierno de Zedillo ya había agotado las reservas necesarias para hacer frente a las obligaciones fiscales, lo que terminó con la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros, quienes ya no estuvieron dispuestos a renovar sus tenencias de Tesobonos (Salinas, 2000).

[28] Respecto de las funciones señaladas, es necesario remitirnos a los clásicos del federalismo fiscal. De esta manera, para Richard Musgrave (1992) la función de estabilización se refiere a la utilización de la política fiscal como un medio para mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos. Por su parte, la función de distribución se refiere al ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para segurar su adecuación a lo que la sociedad considera como un estado *equitativo* o *justo* de distribución. Y, por último, la función de asignación se refiere a la provisión de bienes sociales o el proceso por el que el uso total de los recursos se divide entre bienes privados y sociales y por el que se elige la combinación de bienes sociales (Musgrave, 1992).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

embargo, durante esos seis años sucederían los cambios más importantes para el tema que nos ocupa. El más visible fue la transformación de la composición política de los gobiernos de los estados y de los municipios. Si es cierta la tesis que afirma que la transición democrática comenzó desde la periferia hasta llegar a los poderes centrales, no hay duda de que ese proceso se potenció durante el gobierno del presidente Zedillo.[29] Es verdad que la alternancia en la Presidencia de la República marcó al final casi todas las lecturas sobre las mudanzas políticas ocurridas en el lustro anterior. Pero la verdad es que el PRI no sólo había perdido ya la mayoría en la Cámara de Diputados en las elecciones intermedias de 1997, sino que también había dejado de gobernar a la mayoría de los mexicanos en los municipios y en la capital del país.[30]

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo volvió a cambiar el régimen de gobierno del Distrito Federal, para permitir que los ciudadanos de la capital eligieran de manera directa al Jefe de Gobierno y a los jefes delegacionales de la ciudad (el primero en 1997 y los segundos en el año 2000). Y aunque el Congreso de la Unión (y, especialmente, la Cámara de Senadores) no aceptó que el Distrito Federal se convirtiera en un estado más de la federación mexicana, la reforma política de 1996 convirtió de hecho al futuro Jefe de Gobierno de la capital en el Ejecutivo local más poderoso de todos. No sólo por las facultades que le fueron concedidas, sino por la relación jerárquica que guardaría con las delegaciones (a diferencia de los

[29] Como muestra de ello, a finales de 1997 la oposición ya gobernaba en siete entidades: Baja California, Guanajuato, Chihuahua, Jalisco, Querétaro, Nuevo León y el Distrito Federal. Sin embargo, si comparamos estos datos con el sexenio previo, tenemos que hasta finales de 1994 la oposición gobernaba únicamente en tres estados de la República (Baja California, Guanajuato y Chihuahua). Por otro lado, si tomamos como ejemplo los municipios urbanos ganados por cada partido político, se tiene lo siguiente: en 1988, la oposición ganó 10.8% de estos municipios, cifra que aumentó a 32.7% en el ciclo electoral 1991-1994; mientras que para el ciclo electoral de 1997-2000, partidos diferentes al PRI ya habían alcanzado 52.6% de las presidencias municipales (véase Aranda, 2004).

[30] Este dato no debe confundirse con el número de municipios gobernados por el PRI de 1994 a 2000. Desde este mirador, ese partido no dejó de ser mayoría en ningún momento. Pero, tomando como criterio el número de personas gobernadas en los niveles locales, desde 1997 el PRI dejó de ser hegemónico. Este dato, además, es especialmente importante si se toma en cuenta el número de municipios urbanos que perdió el PRI durante ese periodo. Con este segundo criterio, el PRI también dejó de tener la mayoría de los gobiernos locales de las principales ciudades del país, tres años antes de la elección presidencial del año 2000.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

gobernadores respecto de los municipios) y la distribución de atribuciones entre ambas.[31] Datos que se complementarían con el peso específico y la visibilidad política de la capital del país, como quedaría claro en el conflicto planteado entre el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a partir del año 2000. En el sexenio del presidente Zedillo, sin embargo, a los cambios constitucionales y legales que se aprobaron para el gobierno de la capital siguió la elección del líder emblemático de la izquierda, Cuauhtémoc Cárdenas, como primer jefe de Gobierno electo en 1997.[32]

Esa inyección de pluralidad política estuvo acompañada y respaldada, a un tiempo, por el rediseño de las instituciones electorales de todo el país. En agosto de 1996 y tras un largo proceso de negociaciones entre los principales partidos políticos, se aprobaron las reformas constitucionales que modificarían la composición y las facultades de los órganos electorales de la federación y de los estados, así como las condiciones de competencia entre los partidos.[33] En busca de la equidad, lo que sucedió a partir de ese

[31] Con esta reforma, además de haberse establecido la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal mediante votación universal, libre, directa y secreta, se le dotó de las siguientes facultades: *a*] cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias; *b*] promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos; *c*] presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa; *d*] nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes, y *e*] ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno (DOF,1996).

[32] Es importante mencionar los datos de los resultados electorales en esta primera elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal: el PRD obtuvo, por medio de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, 48% de la votación; el candidato del PRI, Alfredo del Mazo, 26%; y Carlos Castillo Peraza, candidato del PAN, 15 por ciento. Véase IFE, 1997.

[33] De acuerdo con Woldenberg, Becerra y Salazar (2000), algunos de los puntos centrales de la reforma de 1996 fueron los siguientes: *a*] en términos de los órganos y de los procedimientos electorales "con el propósito de afirmar la autonomía y la independencia de la autoridad electoral, se suprimió toda participación y representación del poder ejecutivo en la conformación del Consejo General del IFE"…; *b*] en términos de la integración política, "se incrementó de 1.5 a 2% el umbral de votación requerida para que un partido político adquiera el derecho de participar en la asignación de los 200 escaños de representación proporcional en la Cámara de Diputados; …como regla general, ningún partido político podría contar con un número total de diputados electos por ambos

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

año fue la construcción de un nuevo régimen de partidos en México, que dejó atrás en definitiva el régimen anterior. Desde ese año, la multiplicación de la pluralidad dejó de ser un acontecimiento extraño para convertirse en parte de la normalidad política del país. Y al mismo tiempo, la dinámica bipartidista de alcance regional, que hasta entonces había sido el rasgo distintivo de la competencia político electoral, fue convirtiéndose en tripartidismo, cada vez más, a lo largo y ancho del territorio de la república.[34] Y no sobra subrayar que esos cambios también fueron el resultado de las nuevas reglas electorales que se establecieron en el artículo 116 de manera equivalente para todas las entidades federativas y bajo el control jurisdiccional de un solo tribunal electoral, que desde 1996 pasó a formar parte

principios que signifique más de 8% respecto a su porcentaje de votación emitida a nivel nacional; …se mantiene en 128 el número de integrantes del Senado, pero ahora se elegirían sólo tres en cada una de las 32 entidades federativas; los 32 restantes se asignarían por el principio de representación proporcional; …el umbral de votación requerido para que un partido político tenga derecho a participar en la asignación de senadurías de representación proporcional se fija también en el 2% de los votos emitidos a nivel nacional"; *c*] en términos de las condiciones de competencia, "se dispone expresamente que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con los elementos para llevar a cabo sus actividades; se dispone el derecho al uso permanente de los medios de comunicación social y las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas…; se fijan las nuevas modalidades de financiamiento público, así como las bases para su otorgamiento" (Woldenberg, Becerra y Salazar, 2000: 365-482).

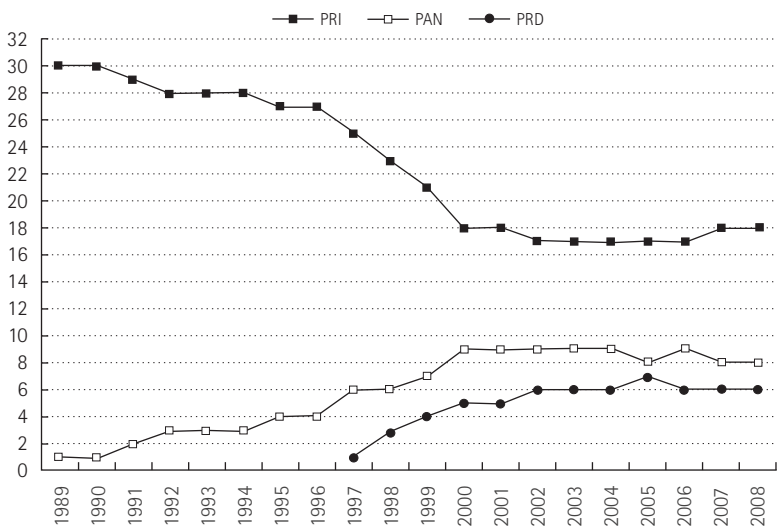
[34] Antes de la reforma electoral de 1996, el PAN había sido el único partido de oposición que había obtenido gubernaturas en seis ocasiones: Baja California (en 1989 y 1995), Guanajuato (en 1991 y 1995), Chihuahua (en 1992) y Jalisco (en 1995). Este bipartidismo comenzaría a transformarse en tripartidismo a partir de la reforma electoral de 1996, pues para finales de 1999, el PRD ya había obtenido la jefatura de gobierno del Distrito Federal en 1997, la gubernatura de Zacatecas en 1998, la de Tlaxcala en 1999 —en alianza con el PT y el PVEM— y la de Baja California Sur en 1999, en alianza con el PT (Lujambio y Vives, 2000: 103). Por otro lado, de acuerdo con Rafael Aranda (2004), en términos de los municipios urbanos ganados por cada partido en cada ciclo electoral se tiene lo siguiente: *a*] durante los ciclos electorales de 1988-1991 y 1991-1994, el PAN había obtenido 6.8 y 9.9%, respectivamente, de las presidencias municipales; mientras que el PRD únicamente había obtenido 1.8 y 0.9%, respectivamente; *b*] durante el ciclo electoral del 1994-1997, el PAN obtuvo 30% de las alcaldías y el PRD 11.9%. Y finalmente, *c*] durante el periodo electoral de 1997-2000 y durante el segundo semestre del año 2000, el PAN obtuvo 20% de los triunfos electorales de las presidencias municipales alternadas en 1997 y 47.9% en el segundo semestre del año 2000; mientras que el PRD había aumentado de manera significativa su presencia en los gobiernos municipales, obteniendo 20% de triunfos electorales en el primer ciclo y 19.7% en el segundo (Aranda, 2004: 335).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

integral del Poder Judicial de la Federación. El mapa político de la federación cambió radicalmente de 1994 al año 2000.

Por otra parte (y como ya se dijo), en las elecciones federales intermedias de 1997 el PRI perdió por primera vez la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Si desde 1988 ya no contaba con la mayoría calificada indispensable para modificar la Constitución con sus propios medios, nueve años más tarde se vio obligado a negociar con los partidos de oposición los votos mínimos necesarios para aprobar leyes. Este dato es, quizá, tan importante para la renovación del federalismo como la modificación que sufrió el mapa de la pluralidad en estados y municipios (véanse gráficas 12.4, 12.5 y 12.6 y cuadro 12.2). La razón es que, a partir de 1997 y hasta la fecha, el Poder Legislativo federal se sumó a las relaciones clave para comprender la dinámica del federalismo, que dejaron de ser sólo las que se establecían entre el presidente de la república y los gobernadores. Y más tarde, los presidentes municipales y los legisladores de los estados también entrarían a escena con fuerza propia.

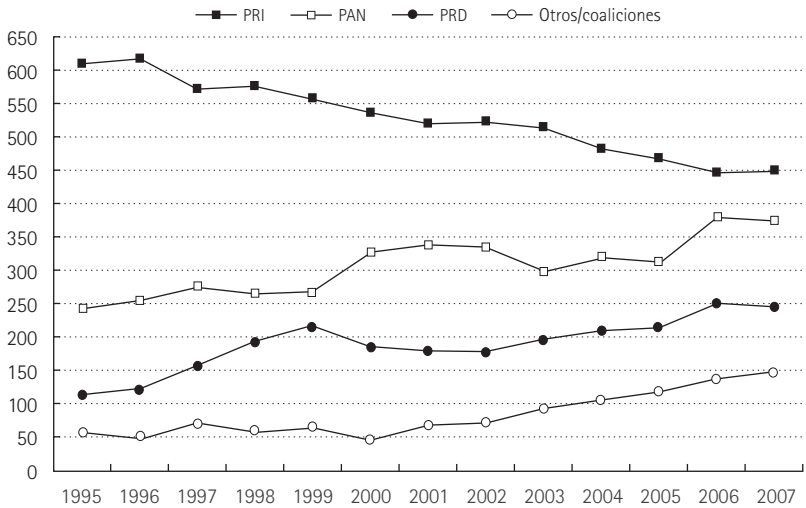
De paso, antes de esas elecciones intermedias que completaron la mudanza de las relaciones intergubernamentales de México, el gobierno del



Fuente: elaboración propia con base en datos del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC).

Gráfica 12.4. Número de gubernaturas por partido político, 1989-2008.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

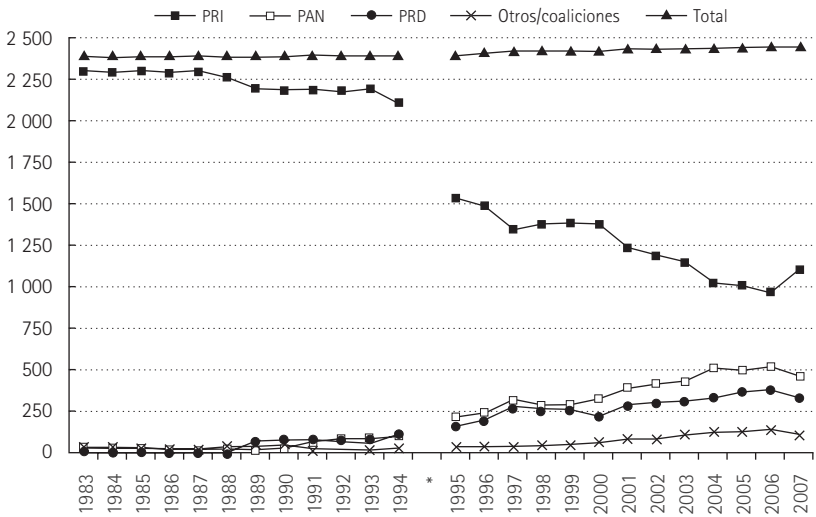


Fuente: elaboración propia con base en datos del CIDAC. Se tomó el año electoral de cada legislatura local con el número de legisladores electos por mayoría relativa y por representación proporcional y se reprodujo para los años posteriores hasta que hubo nueva elección. En este apartado, los casos de coalición con uno de los tres partidos principales se contabilizó a su favor, excepto en los casos en que estos formaron coalición entre ellos. Así, el cuadro arroja un número de legisladores de cada año.

Gráfica 12.5. Número de diputaciones locales por partido político, 1995-2007.

presidente Zedillo ya había propuesto y logrado otras dos reformas fundamentales para este recuento: la que renovó por completo a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y convirtió a ese órgano en un tribunal constitucional responsable, entre otras cosas, de resolver acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, y la que eliminó el Programa Nacional de Solidaridad impulsado por el presidente Salinas, para sustituirlo por una nueva estrategia de combate a la pobreza extrema (conocida por sus siglas como Progresa), que supondría la asignación de rentas estatales directas a las familias de menores ingresos y capacidades individuales para obtenerlos. La reforma relativa al papel de la Corte, pensada originalmente para contrapesar el poder que ya había cobrado el Poder Legislativo ante el Ejecutivo federal, se convertiría con el tiempo en una de las palancas más importantes para garantizar las nuevas atribuciones concedidas a los municipios del país y para equilibrar los poderes regionales. Y la relativa a la política social federal, en uno de los argumentos que mayor peso ganaría para sumar a los gobiernos municipales como ejecuto-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: elaboración propia con base en datos del CIDAC. Se tomó el año electoral de cada presidencia municipal y se reprodujo para los años posteriores hasta la elección inmediata posterior. Así, el cuadro arroja un número de presidencias municipales para cada año y para cada partido. En este apartado, los casos de coalición con uno de los tres partidos principales se contabilizó a su favor, excepto en los casos en que estos formaron coalición entre ellos. Esta gráfica no incluye el Distrito Federal.

Gráfica 12.6. Número de presidencias municipales por partido político, 1983-2007.

res directos de la asignación de esos recursos en sus ámbitos territoriales, en coordinación con las delegaciones federales de la Secretaría de Desarrollo Social: una solución que no sólo tendría propósitos de eficacia y transparencia en la implementación de esos nuevos programas sociales, sino de contrapeso explícito al poder ganado por los gobernadores de los estados durante esos años de transición. Y en 1996, además, el gobierno federal decidió completar la descentralización de los servicios de salud que se había desenvuelto de manera paulatina desde el gobierno de Miguel de la Madrid. Así, el gobierno federal mantuvo el control de las decisiones centrales de la política social en su conjunto, pero entregó a los estados y a los municipios la mayor parte de la operación.

Pero, llegados a este punto, conviene subrayar que apenas al concluir la primera mitad del sexenio de Ernesto Zedillo, la dinámica del federalismo mexicano ya se había transformado dramáticamente. El régimen de

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 12.2. Número de presidencias municipales por partido político, 1983-2007

	1983	*1984*	*1985*	*1986*	*1987*	*1988*	*1989*	*1990*	*1991*	*1992*	*1993*	*1994**
PRI	2 298	2 292	2 300	2 286	2 294	2 265	2 196	2 183	2 181	2 178	2 191	2 110
PAN	36	39	31	19	17	24	30	40	65	85	88	103
PRD	0	0	0	0	0	0	77	80	87	68	66	121
Otros/coaliciones	29	29	27	23	22	40	44	47	31	25	19	31
Subtotal	2 363	2 360	2 358	2 328	2 333	2 329	2 347	2 350	2 364	2 356	2 364	2 365
Nd	20	23	25	55	50	54	36	34	25	33	27	26
Total	2 383	2 383	2 383	2 383	2 383	2 383	2 383	2 384	2 389	2 389	2 391	2 391

	1995	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*
PRI	1 535	1 488	1 346	1 384	1 384	1 377	1 234	1 189	1 153	1 024	1 010	973	1 103
PAN	222	245	313	289	291	328	392	420	432	512	501	519	465
PRD	167	204	283	268	264	222	290	309	313	339	373	384	337
Otras/coaliciones	37	39	42	46	51	63	89	87	109	132	131	141	113
Subtotal	1 961	1 976	1 984	1 987	1 990	1 990	2 005	2 005	2 007	2 007	2 015	2 017	2 018
Nd	430	431	431	429	427	429	423	423	421	422	422	423	423
Total	2 391	2 407	2 415	2 416	2 417	2 419	2 428	2 428	2 428	2 429	2 437	2 440	2 441

* A partir de 1995, el régimen electoral de los municipios de Oaxaca cambió; 418 municipios se inscribieron al sistema de usos y costumbres que modificó la forma en la que elegirían a sus representantes. Estos municipios no se contabilizaron con afiliación partidista. Consultar el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, en <*www.iee-oax.org.mx*>.

Fuente: elaboración propia con base en datos del CIDAC. Se tomó el año electoral de cada presidencia municipal y se reprodujo para los años posteriores hasta la elección inmediata posterior. Así, el cuadro arroja un número de presidencias municipales en cada año y de cada partido. En este apartado, los casos de coalición con uno de los tres partidos principales se contabilizó a su favor, excepto en los casos en que éstos formaron coalición entre ellos. Este cuadro no incluye el Distrito Federal.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

partidos no sólo se había implantado en definitiva, sino que sus efectos ya eran notables en la composición partidaria de los gobiernos locales; las nuevas reglas electorales ya estaban operando en todo el territorio del país, bajo el control jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación; la contienda negociada entre el partido hegemónico y su oposición principal ya había cedido su sitio a las elecciones competidas y a la instauración del tripartidismo; el Distrito Federal había ganado un nuevo régimen de gobierno y ya era gobernado por el líder más importante de la izquierda de México; la Cámara de Diputados había cobrado carta de identidad regional, por medio de la integración de una mayoría de diputados que ya no respondían al partido hegemónico; los programas sociales dejaron de ser un instrumento político exclusivo de la federación para convertirse en un nuevo espacio de negociaciones y disputas políticas entre niveles de gobierno; y la Corte se había convertido en el tribunal constitucional que velaría por el respeto a las atribuciones de cada poder y cada nivel de gobierno. Todo eso sucedió en el brevísimo lapso de tres años: de 1994 a 1997.

EL PRIMER GOBIERNO DEL PAN

No es casual que una de las primeras decisiones de la primera Legislatura con mayoría opositora fuera la modificación a las reglas del federalismo fiscal. Ante la sospecha (razonablemente fundada) del uso político de los recursos transferidos por la federación hacia los estados y municipios por medio del Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación, esa Legislatura decidió modificar la Ley de Coordinación Fiscal para crear fondos de aportaciones, regulados con fórmulas mucho más precisas para asignar los dineros transferidos, en función de los propósitos que perseguiría cada uno de ellos. Con el tiempo, ese nuevo sistema de aportaciones federales se convirtió en una fuente de ingresos tan importante para los gobiernos locales, como la derivada de las participaciones fiscales, como lo muestra el cuadro 12.3.[35]

También serviría para regular las transferencias de recursos asociadas a los procesos de descentralización de los servicios de educación y de salud y,

[35] Sobre este particular es importante señalar que estas cifras indican la evolución de las aportaciones y de las participaciones entregadas a las entidades federativas y a los municipios desde el año de 1998 hasta 2005.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 12.3
(Millones de pesos de 1993)

Concepto	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*
				Recurso federal descentralizado. Total					
Participaciones	194 750.8	208 948.2	237 620.4	242 788.4	252 193.0	243 691.4	240 134.5	265 330.2	297 809.7
Ramo 33 1	215 675.4	248 349.7	264 515.0	288 228.9	290 948.0	293 659.4	285 714.5	302 653.2	311 702.7
				Porcentaje anual respecto a la recaudación federal participable					
Participaciones	23.4	22.9	23.3	23.4	24.4	22.4	22.1	22.8	23.6
Ramo 33 1	25.9	27.2	26.0	27.8	28.1	26.9	26.2	26.0	24.7

Fuente: SHCP-UCEF (2007).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

más tarde, para hacer llegar a los estados y a los municipios dinero adicional para la seguridad pública.[36] Pero, sobre todo, la apertura de las aportaciones federales no condicionadas, que se concentraron en los fondos destinados expresamente a incrementar la capacidad de gasto de los gobiernos locales (fondos de aportaciones para la infraestructura social y fondos de aportaciones para el fortalecimiento de los estados, de los municipios y del Distrito Federal), se convertirían durante toda la siguiente década en la clave de las negociaciones políticas entre las instancias de gobierno. Si la renovación del federalismo había transitado por la recomposición de las reglas electorales y de la distribución plural de los cargos entre los tres principales partidos políticos, a partir de 1998 la agenda se movió hacia la disputa por las atribuciones formales y el uso de los recursos públicos (cuadro 12.4).

Pero antes de que concluyera el sexenio de Ernesto Zedillo, todavía ocurrieron otros dos cambios de relevancia para la mecánica del federalismo mexicano. Quizás el más importante (aunque no el más estudiado) fue la reforma al artículo 115 constitucional de 1999, que les otorgó a los ayuntamientos el carácter de gobierno de pleno derecho y que les dio, en definitiva, facultades exclusivas que ningún otro poder o nivel de gobierno podría ejercer en su nombre. Aunque casi todas esas facultades ya estaban comprendidas en el texto constitucional anterior, lo destacable de la reforma promulgada a finales del siglo XX fue la creación de una órbita jurídica municipal exclusiva que, junto con el sistema de controversias constitucionales establecidas ya desde 1994, convirtió a los municipios en actores directos del federalismo. Si bien sus atribuciones propias tendrían que estar reguladas por las leyes expedidas por los congresos de los estados, éstos ya

[36] El proceso de descentralización en materia de salud, educación y seguridad pública se formalizó por medio de los siguientes acuerdos y fondos de aportación: en el año 2000, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), mediante el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica Normal (FAEB); en el año de 1996, el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, mediante el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), el Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública, por el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), recursos del Ramo 26 para la Superación de la Pobreza Extrema mediante el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), recursos del DIF y de Infraestructura Educativa mediante el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), y en el año de 1998, el Convenio de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica y el Convenio de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación para Adultos, por medio del FAETA. Véase SHCP-UCEF (2007).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 12.4. Evolución del federalismo fiscal, 1980-2008

Año	*Reforma*
1980	Entra en vigor el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). El Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFCP) aumenta de 0.37 a 0.5% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos.
1981	Del impuesto adicional de 1% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, se participa a los municipios 95%; de aquí se toma 90% y se crea el Fondo de Fomento Municipal (FFM).
1982	Se crea el Ramo 26, denominado de Promoción Regional para el presupuesto de egresos de este año.
1983	El FGP se cambia de 13% de los ingresos totales anuales obtenidos por la Federación por concepto de impuestos y se forma con él a 18.1% de la Recaudación Federal Participable (RFP). El FGP cambia su forma de distribución: 50% en proporción directa a la población de cada entidad y 50% de acuerdo con el incremento en la recaudación local de algunos impuestos y derechos. Desaparece el Fondo Financiero Complementario de Participaciones.
1986	Los gobiernos locales adquieren la potestad para cobrar impuestos a la propiedad.
1988	Los gobiernos estatales adquieren el derecho de cobrar el IVA.
1991	El FGP aumenta de 18.1 a 18.51% de la RFP. El FGP cambia su forma de distribución: 45.17% en proporción directa al número de habitantes de cada entidad, 45.17, premiando el aumento en la recaudación de impuestos asignables a la entidad y 9.66% en proporción inversa al 90.34% anterior.
1992	Se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN).
1993	Se crea el Ramo 25 denominado Aportaciones para la Educación Básica en Estados.
1996	El FGP aumenta de 18.51 a 20% de la RFP. Se descentralizó a los municipios 65% de los recursos del Ramo 26. Se firman el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud (ANDSS), por medio del Fassa, el Convenio de Coordinación en materia de Seguridad Pública, mediante el FASP, los Recursos del Ramo 26 para la Superación de la Pobreza Extrema por medio del FAIS, los Recursos del DIF y de Infraestructura Educativa mediante el FAM.
1997	Se transfiere a las entidades 100% de la recaudación por concepto del impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN).
1998	Se adiciona el Ramo 33 y se crean cinco fondos, el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica Normal (FAEBN), el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (Fassa), el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamundf) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Se firma el Convenio de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica y el Convenio de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación para Adultos por medio del FAETA.
1999	Se integran dos fondos de aportaciones más: el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal (FASP).
2004	Los gobiernos estatales se convirtieron en beneficiarios de una parte de la renta de los excedentes petroleros del país.
2008	El FGP cambia su forma de distribución: 60% de acuerdo con el crecimiento del PIB estatal, 30% según los incrementos en la recaudación local. Estas variables están ajustadas por el número de habitantes de cada entidad.

Fuentes: Aregional (2007); Cabrero (1998); Martínez Uriarte y Díaz (2003).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

no tendrían facultades para disminuirlas o enajenarlas. De modo que al comenzar el siglo XXI, el federalismo mexicano dejó de ser un entramado institucional compuesto por tres niveles de gobierno y dos órbitas jurídicas, para volverse un federalismo de tres pistas.

La reforma municipal respondió expresamente al reclamo de autonomía que estaban planteando los ayuntamientos, desde muchos años atrás. Pero no se hubiera explicado sin la recomposición del mapa de la pluralidad política que ocurrió antes ni tampoco sin tomar en cuenta las previsiones que los partidos políticos ya estaban haciendo en vísperas de la sucesión presidencial del año 2000. De manera explícita, la reforma de 1999 se diseñó para contener el poder que estaban acumulando ya los gobernadores de los estados y el dominio que ya ejercían sobre las decisiones municipales. Como se dijo antes, hacia 1999 era evidente que la mayor parte de las ciudades del país eran gobernadas por partidos de oposición, con mayoría del PAN. Pero esos triunfos electorales tenían, como contrapeso, la autoridad ejercida por los ejecutivos locales de otros partidos. En la práctica, buena parte de la autoridad y aun de la autonomía ganada por los municipios desde la reforma de 1983 había quedado acotada por las leyes locales emitidas después, por los programas federales que se impusieron sobre la dinámica propia de los municipios y, sobre todo, por el juego partidario que inauguró la pluralidad política. No es exagerado afirmar que el éxito de los gobiernos municipales dependía, en buena medida, de sus relaciones políticas partidarias con los ejecutivos y los congresos locales, mucho más que de su capacidad y su liderazgo. Y a esas limitaciones había que añadir la duración del periodo de gobierno de los ayuntamientos y la prohibición absoluta de la reelección inmediata para todos sus integrantes.[37]

Estas últimas restricciones siguen vigentes y constituyen un dique para el éxito de las gestiones municipales. Pero no hay duda de que la reforma municipal de 1999 se diseñó para modificar la relación de fuerzas que hasta entonces estaba claramente inclinada hacia los gobernadores de los estados. Fue una mudanza dirigida a minar el poder de los ejecutivos locales: una apuesta por el municipalismo, como contrapeso al poder que acumulaban los gobernadores de los estados. Y tampoco es casual que esa iniciativa haya surgido del PAN, que hasta ese momento todavía no imaginaba

[37] Las consecuencias del periodo de tres años y la no reelección inmediata de los miembros de los ayuntamientos ha sido estudiada profusamente. Véase Iglom-CFF (2004); Acedo (2000); Merino (2006).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

que ganaría la Presidencia de la República en las elecciones siguientes, pero que veía con preocupación el avance los primeros triunfos del PRD en los gobiernos de los estados y el predominio del PRI en la mayor parte de los ejecutivos de las entidades federativas. De ahí que se hayan combinado dos intereses políticos coyunturales, que más tarde resultarían contradichos por los resultados de la elección del año 2000: el PAN quería fortalecer el poder de los gobiernos de las ciudades donde se concentraban sus mayores éxitos electorales; y el PRI quería contrarrestar el peso de los gobernadores, ante la recomposición del mapa político del país. Si ambos partidos hubieran previsto el futuro triunfo del candidato Vicente Fox, seguramente esa reforma no habría prosperado.

En contrapartida, los nuevos gobernadores del PRD optaron por impulsar su organización política. Sin prever tampoco lo que sucedería unos meses más tarde, los ejecutivos locales del Distrito Federal, Zacatecas, Tlaxcala y Nayarit formaron la entonces llamada Asociación Nacional de Gobernadores (Anago), con el propósito explícito de "avivar el federalismo" y buscar un nuevo esquema de coordinación con el gobierno federal que tendría, desde un principio, un fuerte acento fiscal. Algunos gobernadores del PAN participaron en las reuniones posteriores de esa asociación y pugnaron también por modificar el peso de la federación ante los estados. Pero casi tan pronto como se conocieron los resultados de los comicios federales del año 2000, ese grupo de gobernadores cedió su sitio en la asociación a los ejecutivos locales del PRI.

Me detengo en este punto para llamar la atención sobre esa obviedad: que el mapa político del federalismo mexicano volvió a cambiar de forma dramática con el sólo triunfo del PAN en la Presidencia de la República. Si bien el sexenio de Ernesto Zedillo abrió las puertas a la democratización política del país como nunca antes, hasta 1999 el número de ejecutivos locales del PRI seguía siendo mayor que la suma de los gobiernos de oposición. Y aunque el partido del presidente Zedillo ya había dejado de gobernar a la mayoría de los mexicanos en muchos municipios, el número de éstos dirigidos por ese partido seguía siendo mayor que el de cualquier partido de oposición. Es un número mágico: al cambiar el partido en el gobierno de la República, la mayor parte de los gobiernos de los estados y de los municipios se volvió de oposición.[38] Y no es ocioso agregar que nun-

[38] Antes del proceso electoral del año 2000, el presidente Zedillo contaba con 11 gobernadores de oposición —Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Guanajuato,

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ca en toda la historia de México se había presentado una situación federal equivalente, en condiciones de estabilidad política electoral.

Sin embargo, el régimen de partidos recién instaurado y la relación de fuerzas en el Congreso, que también emanó de las elecciones del año 2000, permitieron que (a pesar de los momentos críticos que vivió la instalación del Congreso en septiembre de ese mismo año), el nuevo gobierno de la República pudiera comenzar su gestión sin violencia y sin movimientos políticos que desafiaran sus atribuciones o su legitimidad para tomar decisiones. Alguien calificó esas condiciones favorables al comenzar el gobierno del presidente Fox como el "bono democrático". Y, en efecto, la alternancia política que vivió el país no se vio amenazada en esos primeros años por la imprudencia o la presión de los gobiernos locales. Las dificultades vendrían más tarde, cuando el propio presidente Fox rompió con Andrés Manuel López Obrador, jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien también resultó electo en el año 2000, para abrir paso a uno de los procesos más tensos y complejos de la historia de México, cuyos efectos todavía perduran.

No obstante, en agosto del 2001 aquella asociación de gobernadores ideada por los ejecutivos del PRD se convirtió en la llamada Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), una figura inédita entre las instituciones políticas del país y ajena a las prácticas que hasta entonces habían caracterizado al federalismo mexicano. Cuidando las formas políticas y con un lenguaje democrático y moderado, aquella mayoría de gobernadores de oposición del PRD y del PRI que arrojó la elección del año 2000 configuró una asociación civil con el propósito explícito y declarado de "impulsar la modernización de las haciendas públicas… que tenga como principal premisa la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a las entidades federativas en materia de ingresos, deuda y gasto".[39] El viraje que había comenzado en 1997, tras las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, se consolidó con la creación de la Conago, a la que, de manera estraté-

---

Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala, Zacatecas, incluyendo al Distrito Federal— y con más de mil presidencias municipales gobernadas por un partido distinto al PRI. Sin embargo, desde julio del año 2000, cuando el PAN ganó la Presidencia de la República, la oposición se conformó por 23 gobernadores —incluyendo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal— y poco más de 2 000 presidencias municipales. Estos datos se encuentran en CIDAC (2009); y en Casar (2007).

[39] Esta es una declaración hecha en la reunión celebrada en Mazatlán, Sinaloa, el 10 de agosto de 2001, un año antes de la organización formal de la Conago (disponible en <*www.conago.org.mx/reuniones/2001-08-10.aspx*>).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

gica, se sumarían por fin los gobernadores del PAN antes de las elecciones del año 2003.

Aunque el gobierno del presidente Fox publicó en el año 2002 el Programa Especial para un Auténtico Federalismo, la Conago no desistió en su reclamo de modificar las reglas del federalismo fiscal mexicano. Aquel programa proponía la descentralización gradual de funciones de la Federación hacia los estados y los municipios, y sugería también incrementar la transferencia de recursos hacia los gobiernos locales, por medio del principio de subsidiariedad. Era una oferta política para modificar las bases de la coordinación intergubernamental que se habían seguido hasta entonces, pero dirigida e instrumentada por el propio gobierno de la República, del mismo modo que el nuevo programa llamado Oportunidades, que sustituyó, sin suplirlo, al Progresa del sexenio de Ernesto Zedillo. En cambio, los gobernadores querían decisiones legislativas puntuales para obtener más recursos, sin depender de la voluntad del Ejecutivo federal. De ahí que tras varias reuniones y declaraciones conjuntas y luego de conocer los resultados desfavorables de las elecciones intermedias de 2003, en agosto de ese año el Presidente de la República aceptó convocar, con la Conago, los poderes legislativos y la Conferencia Nacional de Municipios (que también se había creado en 2002), a una Convención Nacional Hacendaria, que sesionó de febrero a julio de 2004.[40]

A la postre, ni el programa especial ideado por el Ejecutivo federal ni la Convención Nacional Hacendaria dieron grandes frutos para el federalismo mexicano. Trabados no sólo por la disputa de competencias y por la distribución de los recursos fiscales, sino también por la anticipación con la que se abrió el proceso de sucesión presidencial que ocurriría en 2006, los partidos políticos no lograron producir ninguna reforma sustantiva en

[40] En la declaratoria de la primera convención hacendaria se menciona que "el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios acordaron convocar conjuntamente la celebración de la Primera Convención Nacional Hacendaria, que condujera a una reforma hacendaria fundamentada en una nueva corresponsabilidad política, económica y administrativa entre los órdenes de gobierno, orientada a incrementar la recaudación y la autonomía en esta materia; mejorar la distribución de los recursos y de la inversión pública; privilegiar la interlocución de las entidades federativas y los municipios con los órganos encargados de distribuir el gasto e impulsar la cooperación, la coordinación y la solidaridad para abatir y evitar que se profundicen las diferencias entre las regiones con mayor o menor grado de desarrollo, todo ello sin trastocar la estabilidad de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno" (Senado de la República, 2004: 3).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

esta materia (ni casi en ninguna otra) durante la LIX Legislatura. Los debates celebrados durante la Convención Nacional Hacendaria sirvieron acaso para formar un archivo que, en sí mismo, es revelador de las posiciones políticas de los gobernadores y de las resistencias del gobierno federal para modificar el sistema fiscal mexicano. Pero es un hecho que la actitud del propio presidente Fox, quien desde un principio fue renuente al éxito de esa convención, contribuyó al fracaso de sus resultados. Confundidos los planos de la reforma al federalismo con una reforma fiscal que tampoco llegó a prosperar, y en medio de un ambiente político cada vez más revuelto y crispado por el conflicto que desató el desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, promovido por el Presidente, los últimos años del sexenio de Vicente Fox ya no arrojaron más novedad para el federalismo mexicano que el incremento sistemático de los recursos transferidos a los estados y los municipios, tras cada nueva negociación de los presupuestos federales anuales. No obstante, el fracaso de esa convención serviría para demostrar la notable ausencia de un proyecto político compartido para la renovación del federalismo en México. Es, a un tiempo, el final de este relato y una de las mejores evidencias de la tesis que aquí se ha planteado.

CONCLUSIÓN

Como epílogo, vale la pena decir que los cambios que ahora están en curso tampoco apuntan hacia la construcción de ese proyecto. Aunque debo utilizar el gerundio, pues todavía estaban ocurriendo mientras escribía este texto, los más importantes no apuntaban hacia la puesta en marcha de un nuevo proyecto federalista, sino hacia la coordinación entre gobiernos para atender problemas puntuales de la agenda pública del país. Especialmente, en materia de combate al narcotráfico y la inseguridad pública. En cambio, las reformas al artículo 6 constitucional, promulgadas en 2007, que establecieron nuevas obligaciones de todos los entes públicos en materia de transparencia y acceso a la información, parecían llamadas a producir modificaciones de fondo a los sistemas de gestión de estados y municipios, que se reforzaron con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal de finales de ese mismo año, y a los artículos 26 y 116 de la Constitución, que se aprobaron en 2008. Ninguna de esas reformas atañe de manera directa a nuestro tema: no fueron diseñadas ni pensadas para modificar las relaciones entre los gobiernos o, en un sentido más amplio, el régimen federal.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Pero es probable que lo influyan, pues su propósito es generar condiciones para que los gobiernos locales construyan archivos que guarden la memoria de su gestión cotidiana, abran el acceso a esa información a todas las personas y establezcan indicadores de gestión para medir éxitos y fracasos, a la luz de la información pública disponible.

Por otro lado, las reformas al sistema de coordinación fiscal recién aprobadas intentan modificar los incentivos que tienen los gobiernos de los estados y los municipios para hacer crecer su producto interno bruto y mejorar su recaudación local. Y también añaden incentivos fiscales definidos para premiar a las entidades y a los municipios que logren retener o incluso incrementar su población. Y con el mismo énfasis colocado en el mejor desempeño económico de los gobiernos locales y la mayor vigilancia pública de sus gestiones y resultados, las reformas también obligan a establecer sistemas de contabilidad pública uniformes para todo el país e indicadores de resultados.[41] Es muy temprano para saber el efecto e incluso para conocer el grado de cumplimiento que tendrán esas modificaciones constitucionales y legales. Pero de prosperar, es previsible que contribuyan a abrir un nuevo ciclo en la dinámica del federalismo mexicano, mucho más apoyado en la lógica de la rendición de cuentas públicas hacia la sociedad, con toda la carga política y electoral que eso supondrá, que en la sola disputa por competencias y recursos entre niveles de gobierno enfrentados. Si las tendencias históricas importan (y yo creo que importan más de lo que con frecuencia quiere aceptarse), la apertura de la información y la evaluación pública de las gestiones locales, a partir de cuentas comparables y nuevos indicadores fiscales, anuncia ya un nuevo territorio de conflicto político y quizás, una nueva vuelta de tuerca en el largo proceso de renovación, coyuntural y accidentado, que ha seguido el federalismo en México.

[41] De acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, el Fondo General de Participaciones se distribuirá, a partir de la reforma constitucional de diciembre de 2007, de la siguiente manera: "60% de acuerdo al crecimiento del Producto Interno Bruto Estatal; 30% según los incrementos en la recaudación local, y 10% con base en el nivel de recaudación local". Aunado a esto, es importante mencionar que estas variables están ajustadas por el número de habitantes de cada entidad. De acuerdo con estudios realizados por la consultoría Aregional, "dada la forma en que se establece la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones, no se generan los incentivos para fomentar la actividad económica o incrementar la capacidad recaudatoria de los estados, ya que en cinco o seis años será la población el factor determinante para distribuir estos recursos. De esta forma las entidades más desfavorecidas serán las menos pobladas y aquellas con mayor emigración" (Aregional, 2007).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

REFERENCIAS

Acedo, B., 2000. *Agenda de la reforma municipal en México. Representación política y sistemas electorales municipales.* México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado.

Aranda, R., 2004. *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México.* México, IFE-Miguel Ángel Porrúa.

Aregional, S.A. de C.V., 2007. *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, 13 de diciembre, en <*www.aregional.com*>.

Arellano, D., 2002. *La transformación de la administración pública en México: límites y posibilidades de un servicio civil de carrera*. México, CIDE-DTAP (117).

Berruecos, S., 2002. *The Mexican Supreme Court under New Federalism: An Analysis of the Constitutional Controversies (1995-2000)*, tesis. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Buchanan J., y G. Tullock, 1962. *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy.* Ann Arbor, University of Michigan Press.

Cabrero, E. (coord.), 1998. *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993).* México, CIDE-Porrúa.

Casar, M., 2007. *Los gobiernos sin mayoría en México.* México, DTAP-CIDE (195).

Cejudo, G., G. Sánchez y D. Zabaleta, 2008. *El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno.* México, CIDE-DTAP (204).

CIDAC, 2009. Portal del Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., en <*www.cidac.org*>.

Conago (Conferencia Nacional de Gobernadores), 2001. *Declaratoria de la reunión de gobernadores.* Mazatlán, 10 de agosto.

Crespo, J., 2008. *2006: hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana.* México, Debate.

De la Madrid, M., 1985. *Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988. Primer año*. México, Fondo de Cultura Económica.

DOF (*Diario Oficial de la Federación*), 1987. México, 10 de agosto.

DOF, 1993. México, 25 de octubre.

DOF, 1996. México, 22 de agosto.

Dussauge, M., 2002. Anatomía del servicio civil, *Foro Internacional* (170): 745-808.

Dworkin, R., 2000. *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality.* Cambridge, Harvard University Press.

Elizondo, C., y B. Nacif, 2002. *Lecturas sobre el cambio político en México.* México, CIDE-Fondo de Cultura Económica.

Elster, J. (ed.), 1986. *Rational Choice*. Nueva York, New York University Press.

Elster, J., 2002. *Alquimias de la mente: la racionalidad y las emociones.* Barcelona, Paidós.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Elster, J., 2003. *Tuercas y tornillos.* Barcelona, Gedisa.

Espinoza, A., 2000. *Alternancia y transición política: ¿cómo gobierna la oposición en México?* México, El Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés.

Figueroa, A., 2006. Controversias constitucionales financieras. Conferencia presentada en la Universidad de Guadalajara.

Flamand, L., 2004. *The Vertical Dimension of Government: Democratization and Federalism in Mexico*, tesis de doctorado. Nueva York, University of Rochester.

Gámiz, M., 2000. *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas.* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Garrido, L.J., 1993. *La ruptura. La corriente democrática del* PRI. México, Grijalbo.

Gilly, A., 1997. *Chiapas: la razón ardiente. Ensayo sobre la rebelión del mundo encantado.* México, Ediciones Era.

Guillén, T., 1996. *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política.* México, El Colegio de la Frontera Norte-Miguel Ángel Porrúa.

Guillén, T., 2000. *Ayuntamientos, pluralidad política en los municipios fronterizos del norte de México.* Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.

Hamilton, A., J. Madison y J. Jay, 1943. *El federalista.* México, Fondo de Cultura Económica.

Heller, H., 1977. *Teoría del Estado.* México, Fondo de Cultura Económica.

IFE (Instituto Federal Electoral), 1997. *Estadística de las elecciones federales y locales en el Distrito Federal de 1997*, en <*www.ife.org.mx*>.

Inafed (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal), 2005, en <*www.inafed.gob.mx*>.

Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, en <*www.iee-oax.org.x*>.

Iglom-CFF (Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos-Comisión de Fortalecimiento del Federalismo), 2004. *Bases para una reforma constitucional en materia municipal.* México, Cámara de Diputados.

Jaso, S., y M. Merino, 1994. Solidaridad: los matices de una política pública. México (inédito).

Linz, J.J., 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes.* Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Linz, J.J., y A. Stepan, 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe.* Baltimore, The Johns Hopkins University.

Loaeza, S., 1995. Hipótesis para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX, *Historia Mexicana* **45** (1): 99-158.

López Ayllón, S., y M. Marván (coords.), 2007. *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas.* México, CIDE-IFAI.

Lujambio, A., y Horacio Vives, 2000. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana.* México, Océano.

Magaloni, B., 2006. An authoritarian enclave? The Supreme Court in Mexico's

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

emerging democracy. Ponencia presentanda en The Annual Meeting of the American Political Science Association. Filadelfia.

Martínez Puón, R., 2005a. El servicio profesional de carrera en las entidades federativas de la República mexicana, *Servicio Profesional de Carrera* **2** (3):189-220.

Martínez Puón, R., 2005b. *Servicio profesional de carrera: ¿para qué?* México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos-Miguel Ángel Porrúa.

Martínez Uriarte, J., y A. Díaz Cayeros (coords.), 2003. *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*. México, CIDAC-Porrúa.

Marván, I., 2000. *La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal*, CIDE-DTEP (130).

Merino, M., 1992. *Fuera del centro.* México, Universidad Veracruzana.

Merino, M., 1996. La (des)centralización en el sexenio de Carlos Salinas, *Foro Internacional* **XXXVI** (1/2-143/144): 372-399.

Merino, M., 1998. *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano.* México, El Colegio de México.

Merino, M., 2003. *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México.* México, Fondo de Cultura Económica.

Merino, M., 2005. El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México, *Democracia y Transparencia* (5): 76-77.

Merino, M. (ed.), 2006. *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos.* México, CIDE-Sedesol.

Merino, M., 2007. *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos.* México, Nostra.

Morlino, L., 1985. *Cómo cambian los regímenes políticos: instrumentos de análisis.* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Musgrave, R., 1992. *Hacienda pública: teórica y aplicada.* Madrid, McGraw-Hill.

O'Donnell, G. 1998. *Polyarchies and the (Un)rule of Law in Latin America.* Notre Dame, Helen Kellogg Institute for International Studies-University of Notre Dame.

O'Donnell, G., P.C. Schmitter y L. Whitehead, 1988. *Transiciones desde un gobierno autoritario.* Buenos Aires, Paidós.

Ornelas, C., 1998. El ámbito sectorial. La descentralización de la educación en México, en E. Cabrero (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993).* México, CIDE-Porrúa.

Pardo, M.C., 1992. *La modernización administrativa en México.* México, El Colegio de México.

Peschard, J. (coord.)., 2007. *2 de julio: reflexiones y alternativas.* México, UNAM.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) [varios años], *Informes del desarrollo humano*, en <*www.undp.org*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Rawls, J., 1995a. *Teoría de la justicia.* México, Fondo de Cultura Económica.
Rawls, J., 1995b. *Liberalismo político.* México, Fondo de Cultura Económica.
Rawls, J., 2002. *Justicia como equidad: materiales para una teoría de la justicia.* Madrid, Tecnos.
Roemer, J., 1996. *Theories of Distributive Justice.* Massachussets, Harvard University Press.
Salazar Ugarte, P. (coord.), 2008. *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias.* México, IFAI-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
Salinas, C., 2000. *México: un paso difícil a la modernidad.* México, Plaza y Janés.
SHCP-UCEF, 2007. *Diagnóstico integral de las haciendas públicas estatales y municipales 2007.* México.
Trejo Delarbre, R., 1994. *Chiapas: la guerra de las ideas.* México, Diana.
Whitehead, L., 1988. *Transiciones desde un gobierno autoritario.* Buenos Aires, Paidós.
Whitehead, L., 2002. *Democratization: Theory and experience.* Oxford, University Oxford.
Woldenberg, J., R. Becerra y P. Salazar, 2000. *La mecánica del cambio político: elecciones, partidos y reformas.* México, Cal y Arena.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

EL COLEGIO DE MÉXICO
70 AÑOS 1940-2010

13
LAS TRANSFIGURACIONES DE LA IDENTIDAD NACIONAL

*José Antonio Aguilar Rivera**

CONTENIDO

Introducción 532
La crisis del nacionalismo revolucionario 536
Tiempos cumplidos 546
Conclusión 550
Referencias 551

* Profesor-investigador de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas: <*joseantonio.aguilar@cide.edu*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

No es la nuestra una raza casual,
y transitoria, advenediza.
Somos del suelo; amamos el suelo.
La tierra es buena: somos hijos de ella.

MOISÉS SÁENZ, *México íntegro* (1939)

En los últimos 30 años el fantasma del multiculturalismo comenzó a aparecer en México. Desde entonces, se apersona una y otra vez en las discusiones sobre el futuro de la identidad nacional. En los noventa la identidad nacional mexicana experimentó una aguda crisis. Las señales de la inestabilidad simbólica que sufría el país pudieron observarse en los emblemas nacionales mismos: la constitución, la bandera y el himno.

A principios de 1992 se reformó el artículo 4 de la Constitución mexicana. El texto quedó de la siguiente forma: "La nación mexicana tiene una composición pluricultural *sustentada originalmente en sus pueblos indígenas*. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establece la ley" (Rabasa y Caballero, 1994: 45, énfasis agregado).

La lógica de las reparaciones simbólicas sustentaba la enmienda constitucional. El entonces presidente Salinas justificó la iniciativa de reforma aduciendo la realidad de las comunidades indígenas, que vivían en "condiciones distantes" al bienestar y equidad que la Revolución mexicana había elevado a "postulados constitucionales". También se afirmaba que "cuando menos el 9% de los mexicanos tienen como idioma materno alguna de las 56 lenguas indígenas que se hablan en nuestro país" (Rabasa y Caballero, 1994: 48). El Ejecutivo reconocía que "el analfabetismo, la mortalidad infantil y la desnutrición se elevan en las comunidades indígenas al doble de los promedios generales". Debido a la "marginación social, cultural y económica y por no hablar español", los indios resultaban discriminados ante la justicia. Así, después de una "amplia consulta pública", se llegó a la conclusión de que era necesario una reforma constitucional (*DOF*, 1992).

Lo notable aquí es lo inadmisible de toda la argumentación. En realidad, la reforma sólo atendía a uno de los puntos mencionados en la exposición de motivos: los obstáculos lingüísticos para la impartición de la justi-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cia. El reconocimiento de prácticas culturales fue explícitamente justificado por el gobierno como una forma de compensación a los agravios de tipo material que habían sufrido los indígenas en toda su historia. Sin embargo, no era nada clara la forma por medio de la cual este reconocimiento solucionaría el "analfabetismo, la mortalidad infantil y la desnutrición". El texto de la enmienda introdujo subrepticiamente en la Constitución un nuevo sujeto colectivo de derecho: las *comunidades indígenas*.

Una reforma de este tipo habría sido natural y congruente en los años treinta, durante el apogeo del indigenismo oficial. No lo era a finales del siglo XX, cuando ese paradigma se encontraba quebrado. La oración, "la nación mexicana [...] sustentada originalmente en sus pueblos indígenas" remitía al corazón del credo indigenista. Sin embargo, ni en 1917 ni durante los años en que el indigenismo fue la doctrina del Estado mexicano, se logró efectuar una reforma constitucional como la de 1992. ¿Cómo se explica esta paradoja? La respuesta se encuentra, en parte, en la naturaleza artificiosa del indigenismo. Esta era, después de todo, una doctrina integracionista. El objetivo explícito de "forjar" patria excluía el separatismo étnico. Los indigenistas no deseaban crear enclaves indígenas sino una nueva idea de nación. Así, Álvaro Obregón se negó a aceptar las demandas tribales yaquis y Alfonso Caso repudió la política de las reservaciones. El Estado debía proteger a los indígenas, al tiempo que inculcaba en ellos el patriotismo y la solidaridad política inexistentes. Sin embargo, el indigenismo proponía que los valores, mitos e historia indígenas fueran parte del nuevo nacionalismo. Como señala Alan Knight, la apropiación indigenista era necesaria —y posible— porque la contribución indígena a la Revolución fue anónima (Knight, 1990: 84; 1986: 373). Al igual que otros grupos sociales, muchos indios lucharon en la guerra civil, pero no cual indígenas. El indigenismo de las élites posrevolucionarias no fue una respuesta a la presión indígena. Tal vez, por esta misma razón, no les representaba una amenaza: "el indigenismo le venía más fácilmente a las élites mexicanas que, digamos, a las andinas para la cuales los riesgos de una guerra de castas y de una reversión al barbarismo estaban muy presentes" (Knight, 1990: 77).

El nuevo indigenismo, a diferencia del viejo, sí tiene una base de apoyo indígena real. Aunque antropólogos e intelectuales urbanos, como el subcomandante Marcos, le han aportado herramientas teóricas, el neoindigenismo no es únicamente una construcción ideológica de élites. Para finales de los noventa varias organizaciones indígenas lo habían adoptado como su principal bandera de lucha. El neoindigenismo mexicano es parte de un

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

movimiento internacional más amplio. A partir de los setenta, varios países latinoamericanos experimentaron una "cuarta" ola de movilizaciones étnicas.[1] Como respuesta a ella en los años ochenta y noventa varias naciones llevaron a cabo reformas constitucionales para establecer distintos tipos de arreglos de acomodo étnico. De esta forma, la iniciativa presidencial mexicana de 1992 seguía con timidez un patrón internacional, pero también revelaba que los cimientos de la identidad nacional mexicana se tambaleaban. La consulta sintió el pulso de un cuerpo agonizante: el del mestizo. El fracaso del proyecto histórico de asimilación y la persistencia de injusticias ancestrales parecían encontrar un paliativo en el reconocimiento simbólico de la diferencia. No es una casualidad que, como reconoce Carlos Monsiváis, se empezara a hablar de diversidad cultural en la campaña presidencial de Miguel de la Madrid. 1982 fue un año desastroso para la economía del país que acabó por destruir la certeza de que México "progresaba". En ese momento, "se reconoce la idea o la existencia de un México plural frente a lo que había sido la imagen de un país cuya homogeneidad la marcaban el lenguaje, la religión, las costumbres, la historia y la ideología o cultura de la Revolución mexicana" (Monsiváis, 1992: 49). Este autor celebraba el quiebre del imaginario del mestizo: "el culto al mestizaje, aprobado y endiosado por los gobiernos, corresponde a una entraña de la sociedad que es y sigue siendo racista, y cuyo entendimiento de la diversidad excluye al indígena, subordina a las mujeres y proscribe al heterodoxo" (Monsiváis, 1992: 49). Los gobiernos posrevolucionarios con frecuencia hicieron suyas las banderas de la oposición para desactivar la protesta social. Así, De la Madrid tomó de antropólogos y escritores la retórica de un país pluricultural y la convirtió en lema de su campaña. De esta forma comenzó a desvanecerse la ensoñación "del México como mural de Diego Rivera, en donde todos teníamos una ubicación, un sitio" (Monsiváis, 1992: 49). En efecto, la reforma de 1992 seguía un patrón que comenzó durante el gobierno anterior. Como muchas de las reformas constitucionales emprendidas en el pasado, aquélla pareció entonces inocua. Sus artífices ignoraban que dos años después el país sería sacudido por una rebelión indígena que pediría mucho más que el reconocimiento simbólico de haber sido los primeros pobladores.

[1] La primera "ola" ocurrió en el siglo XVI, la segunda durante las reformas borbónicas a finales del siglo XVIII, la tercera, durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX y la cuarta, que comenzó en los setenta, aún está vigente (Trejo, 2000).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El clímax del neoindigenismo ocurrió en 2000, meses después de que el primer presidente de un partido distinto al PRI asumiera la presidencia. Una de las promesas de campaña de Vicente Fox fue resolver el conflicto armado en Chiapas. Su primera medida simbólica fue enviar al Congreso, para su dictaminación, la iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas elaborada en 1996 por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) del Poder Legislativo. El proyecto de la Cocopa era parte de los Acuerdos de San Andrés entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal. A pesar de haber sido negociada con representantes del gobierno, el entonces presidente Zedillo decidió no enviarla al Congreso, pues un grupo de expertos había hallado problemas sustantivos con varias de sus disposiciones. Varios sectores e intelectuales criticaron la iniciativa de la Cocopa. Un amplio debate tuvo lugar en la prensa y en las universidades. Entre las dificultades de ese texto estaban: la indeterminación del sujeto jurídico, la noción de territorios indígenas y la convalidación por parte del Estado de los sistemas normativos o usos y costumbres. Zedillo optó por elaborar una iniciativa propia y en consecuencia el EZLN decidió interrumpir los contactos con el gobierno. Hasta diciembre de 2000, después de las históricas elecciones de ese año, las negociaciones se encontraban estancadas. El resultado de la decisión de Fox de revivir el documento de la Cocopa como parte de su estrategia de pacificación para Chiapas provocó un nuevo y encendido debate en la sociedad mexicana. El proyecto estaba en el Congreso y en marzo de 2001 el EZLN decidió protagonizar una marcha por varios estados del país para promover la iniciativa de la Cocopa. El momento más alto de la campaña zapatista ocurrió cuando varios de los comandantes, a pesar de la oposición del Senado, hablaron en la Cámara de Diputados.

Sin embargo, la reforma que al final aprobó el Congreso, que fue ratificada por la mayoría de las legislaturas estatales y que se convirtió en el nuevo texto constitucional, se apartó de manera importante de la iniciativa de la Cocopa. En consecuencia, no satisfizo ni a los rebeldes ni al Congreso Nacional Indígena. Como nueve años antes, el lenguaje legal traicionó la profunda crisis que sufría la identidad nacional mexicana. Los legisladores, al mismo tiempo que reconocían la existencia de los pueblos indígenas, sintieron la necesidad de consignar, por vez primera, que "la nación mexicana es única e indivisible". El EZLN se declaró traicionado y rompió de nueva cuenta las negociaciones con el gobierno, aunque éste había hecho lo posible para que los legisladores aprobaran la propuesta de la Cocopa. La

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

promulgación de las enmiendas indígenas en 2001 sólo evidenció que la sociedad mexicana se encontraba profundamente dividida en torno al tema indígena. En 2002 la Suprema Corte de Justicia se declaró incompetente para revisar las impugnaciones hechas a la reforma constitucional.

LA CRISIS DEL NACIONALISMO REVOLUCIONARIO

En la segunda mitad de la década de los noventa las explosiones ruidosas de fervor nacionalista —generalmente producidas por encuentros deportivos— coexistieron con profundas dudas sobre la identidad nacional. Fue tal vez esta contradicción la que llevó al gobierno mexicano a erigir enormes banderas en varias partes del país. En especial, fueron colocadas en las ciudades fronterizas con Estados Unidos. Las banderas monumentales revelaban más que un patrioterismo hipertrofiado: daban cuenta de una angustia apenas disimulada; eran la respuesta a un mundo en el cual las identidades nacionales se diluían y la soberanía nacional perdía contenido. Las banderas también eran un síntoma de la erosión de las certezas ofrecidas por el nacionalismo. El exceso no pasó desapercibido por los norteamericanos. Los desplantes mexicanos tocaban una fibra sensible, pues su propia identidad estaba en crisis. Algunos ciudadanos de El Paso, sintiéndose afrentados, pidieron se erigiera una bandera aún más grande del lado norteamericano (LaFranchi, 1999). En México, señalaba un observador externo, "parece que el alma misma de la nación se encuentra en riesgo". Algunos mexicanos reconocían que el tamaño de las banderas era inversamente proporcional al nacionalismo que se encogía día a día. Eran una muestra palpable de lo que faltaba: un recordatorio conmensurable al tamaño de la crisis de la nacionalidad (De Cordoba, 1998). Según una encuesta levantada en 1999 por el diario *Reforma*, a pesar de las banderas monumentales, una quinta parte de los encuestados creía que el rojo era el primer color del emblema nacional.

Para los noventa, el nacionalismo sonaba más hueco que de costumbre. A pesar de que 35% de los habitantes de la ciudad de México decía sentirse orgulloso de ser mexicano e identificarse con los símbolos patrios, sólo poco más de la mitad de ellos sabía cuáles eran éstos (Cárdenas y Valor, 1999). La inestabilidad del momento simbólico también puede constatarse en las críticas al himno nacional mexicano. Aunque el himno se canta en todas las escuelas primarias, en 1999 sólo la mitad de los habitantes del

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Distrito Federal lo conocía completo y solamente 9% sabía cuántas estrofas tenía (Cárdenas y Valor, 1999: 12). Y, aunque 90% de los encuestados rechazó la posibilidad de que se modificara la letra del himno, sólo siete de cada 10 fueron capaces de dar cuenta del significado de muchas de sus frases. Por su parte, muchos escritores, músicos y críticos pensaban que la "inspiración poética" del himno era obsoleta y debía revisarse. En la letra del himno mexicano se menciona la palabra "guerra" ocho veces, "describe seis instrumentos de armas, conjuga la palabra 'sangre' en cuatro ocasiones y describe hazañas militares en otros cuatro momentos". Un escritor afirmaba: "las guerras ahora son de otro tipo, la posibilidad de ese extraño enemigo se acabó. Así que todo ese sistema de guerra en donde hay un caballo es anacrónico" (Cárdenas y Valor, 1999: 12). De la misma manera, un compositor afirmaba sobre el himno, "nunca he estado de acuerdo con su contenido bélico. No soy una persona bélica y si el himno presupone que me representa como mexicano pues no lo hace, porque no estoy de acuerdo con ese canto de belicismo a ultranza" (Cárdenas y Valor, 1999: 12).

En los años ochenta, el gobierno mexicano modificó la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacional para regular de manera más estricta el uso de los símbolos patrios. La necesidad de reglamentar y patrullar la reproducción simbólica traicionaba en los censores, otra vez, una profunda inseguridad sobre la identidad nacional. El intento de conservar la pureza y la esencia patrióticas era una muestra de que poco a poco esos símbolos se habían vaciado de contenido. Congelar en el tiempo el fervor nacionalista es una tarea tan inútil como la de "defender" las lenguas contra la "contaminación" extranjerizante. Delatan una debilidad disfrazada de bravuconería. Todos estos eran los signos externos de la crisis. Sin embargo, ¿cómo y por qué se había erosionado la identidad nacional mexicana?

La crisis de la nacionalidad en los ochenta coincidía con el fin de una era de consenso ideológico. Según el historiador Charles Hale (1997), la historia mexicana en los dos últimos siglos estuvo dominada por dos mitos políticos unificadores: el liberalismo y la Revolución. Ambos mitos fueron bloques constructores del nacionalismo mexicano. Su origen se encuentra en "épocas de consenso ideológico, después de conflictos civiles, levantamientos sociales y heroicas resistencias a la intervención extranjera". La primera era de consenso ideológico ocurrió en el siglo XIX, después de que los liberales derrotaron al imperio de Maximiliano. La segunda se dio en los cuarenta, con la consolidación de los gobiernos posrevolucionarios. Como ocurrió en las postrimerías del Porfiriato, "durante los años posteriores a

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

1940 la reconciliación se volvió un objetivo político primordial. Se honró a Villa, Zapata y Cárdenas con Madero, Carranza y Calles" (Hale, 1997: 823-24). Fue así posible conmemorar a los contrarios por igual.

Según Hale, los mitos políticos tuvieron algunos efectos positivos en la vida pública mexicana. Fueron capaces de consolidar la idea de que "en términos sociales México es una nación mestiza" (Hale, 1997: 824), e identificaron al nacionalismo con la tradición liberal. Una identidad nacional en disputa representaba un peligro: "si podemos sugerir que en Argentina el problema de la identidad nacional subyace a la reciente turbulencia política, entonces en definitiva debe considerarse benéfico que México haya evitado dicha turbulencia por medio del poder de sus mitos liberal y revolucionario" (Hale, 1997: 826). Todavía esperanzado, Hale afirmaba en 1997: "el debate político de los cuarenta a la fecha ha sido vigoroso y a menudo polémico, aunque siempre se ha llevado a cabo dentro de los amplios confines del consenso ideológico, es decir dentro de una institución 'revolucionaria'" (Hale, 1997: 824). Nadie sospechaba que estas ideas se volverían obsoletas en poco tiempo. Lo que por muchos años fue cierto, dejó de serlo muy rápido. Una era de consenso ideológico concluyó en México. Tres años después el primer presidente del periodo posrevolucionario no salido del PRI, Vicente Fox, tomó posesión.

La épica del mestizo, como encarnación de la nacionalidad, tal vez sea una de las utopías raciales más benignas —o menos malignas— en la historia, pero a fin de cuentas es una idea racista. Como afirma Jesús Silva-Herzog Márquez, la actualidad de Andrés Molina Enríquez está en su feroz antiliberalismo: "podrá disfrazarse con las prendas de la reivindicación social y las credenciales del enlace cultural. Pero, a fin de cuentas, su defensa filosófica, moral, estética del mestizo sigue atrapada en la trampa en la que caen los indigenistas de hoy y en la que cayeron los nacionalistas de antes: la trampa de la identidad, la trampa de la autenticidad. Defendiendo el principio étnico como base de la política sepulta definitivamente el principio de ciudadanía" (Silva-Herzog, 2001: 94-98).[2]

El nacionalismo revolucionario adoptó de manera selectiva algunos elementos del liberalismo, pero al mismo tiempo construyó un Estado corporativista y autoritario (Turner, 1971). Vinculó la nacionalidad con una raza y una cultura: la mestiza. El efecto unificador tuvo un alto precio: engendró en la sociedad mexicana un racismo soterrado y vergonzante. Y, a

[2] Véase también Kouri (2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

pesar de los esfuerzos de incontables integracionistas, dejó a importantes segmentos de la población, como los indígenas, los judíos, etc., en un limbo simbólico. La superioridad de lo "blanco" nunca desapareció; simplemente se domesticó y embozó. En México siempre fue claro que algunos eran más mestizos que otros. En 1989, en el umbral de la verdadera democratización del régimen político mexicano, José Agustín Ortiz Pinchetti especulaba sobre el futuro. Afirmaba: "En México la desigualdad racial y cultural se ha prolongado hasta nuestros días. Hacia 1990… existía un grupo predominante de criollos. Representaban escasamente a 11% de la población total. Tenían origen español en su mayoría, y estaban orgullosos (de modo agresivo y vergonzante) de ser de raza blanca" (Ortiz, 1989: 22-23). Este diagnóstico se antoja exagerado y difícil de medir, pero lo cierto es que la mala conciencia es una hija bastarda del mestizaje racial. Éste simboliza la incapacidad para ir más allá de las fronteras étnicas para trascender el pecado de origen de la nación mexicana.

De la misma forma, la vinculación entre el liberalismo y el nacionalismo podría ser objeto de críticas similares. Más allá de la patología de los mitos unificadores mexicanos, lo que ocurrió es que caducaron. En las postrimerías del siglo tuvieron lugar importantes cambios en la estructura material y simbólica de México. Los reacomodos institucionales, económicos y políticos de esos años fueron de una profundidad insospechada. Los noventa serán recordados como años de metamorfosis. Nos hallamos todavía demasiado cercanos al final de la primera década del siglo XXI para poder ver con claridad al bicho que ha resultado. Sólo atisbamos el capullo roto.

Para comienzos de los noventa la Revolución mexicana era ya una criatura en vías de extinción. No sin razón José López Portillo se autoproclamó el "último presidente de la Revolución". El mito agonizaba desde hacía ya varias décadas (Cosío Villegas la había declarado in artículo mortis en 1947) pero aún era fuente de inspiración para la retórica del gobierno. Sin embargo, la Revolución murió en definitiva durante los primeros años de esa década. Las reformas salinistas terminaron con su legado simbólico: el reparto agrario, la inviolabilidad del ejido y el ostracismo de la Iglesia católica (Meyer, 1992). El acercamiento con los Estados Unidos mediante una relación comercial más estrecha también fue muy significativo. El establecimiento de la doble nacionalidad durante la segunda mitad de la década fue otra muestra de los cambios que experimentaba la idea nacional en México.

Las reformas a algunos de los artículos centrales de la Constitución política de 1917 alteraron lo que fue la carta de naturalización del nacionalis-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mo revolucionario. La reforma al régimen de tenencia de la tierra, el reconocimiento jurídico de la Iglesia y la integración económica con Estados Unidos desplazaron casi a todos los referentes históricos del nacionalismo mexicano. A finales del año 2000, una encuesta del diario *Reforma* reveló que 56% de los entrevistados creía que los principios de la Revolución de 1910 ya no eran vigentes; 45% consideró que las elecciones del 2000 habían sido igual o más importantes que la Revolución.[3] De manera paradójica, la Revolución dejó a su paso un tiradero de héroes. La popularidad de Zapata convive con el desprestigio de la Revolución. No es del todo extraño este fenómeno de "emancipación simbólica" de los héroes. Los ideales de muchos personajes que habitan el panteón patriótico se han vuelto nebulosos o ambiguos. En otras palabras: Zapata es vigente, pero no su legado ideológico.

El liberalismo, como elemento constitutivo del mito nacionalista, también enfrentó serios retos. Probablemente el gobierno de Carlos Salinas estiró el concepto al punto de ruptura. Lejos de ser un elemento unificador, el liberalismo se convirtió en un mote que nadie deseaba llevar. Tuvo lugar una importante reacción antiliberal que fue a la vez política, económica e intelectual. El movimiento tuvo sus raíces en la historia de México: en la colonia preborbónica, en la tradición corporativa decimonónica y en el desdén revolucionario por los individuos. Además de los descalabros de la retórica oficial, el liberalismo fue identificado negativamente con los costos de las reformas estructurales que el país había sufrido. El "neoliberalismo", término de batalla, catalizó el rechazo a las ideas y prácticas económicas inspiradas en el libre mercado. Si a principios de la década de los noventa se hablaba de la muerte de la Revolución, durante la segunda mitad se daba cuenta de un nuevo ente: el *liberalismo autoritario* (Meyer, 1995).

Según Claudio Lomnitz (1999), "mientras que durante el periodo del nacionalismo revolucionario había una sola forma predominante de nacionalismo, que tenía al Estado nacional con todas sus paraestatales y al presidente de la república como su materialización máxima, hoy hay dos formas de nacionalismo, una que considera que lograr por fin la modernidad y equipararse con los estándares internacionales es el máximo acto de patriotismo, y otra que insiste en la superioridad intrínseca de los productos y de las tradiciones

[3] La encuesta nacional fue levantada el 28 de octubre del 2000 entre 1 047 adultos. 38% de los encuestados respondió afirmativamente a la pregunta: "¿Usted cree que los principios de la Revolución mexicana de 1910 son vigentes?", mientras que 6% dijo no saber (Juárez, 2000: 10-11).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

locales y que ve al Estado neoliberal como un actor que cambió su herencia patriótica por un plato de lentejas *made in usa*" (Lomnitz, 1999: 32; 1992).

El levantamiento del EZLN no fue simplemente otra más de las revueltas campesinas. Fue, en esencia, un reto frontal a la concepción de México como una nación mestiza uniforme. Las demandas del reconocimiento de autonomías étnicas, de usos y costumbres, cuestionaron de raíz las bases normativas e históricas de la constitución del país. La rebelión también fue una muestra de que el indigenismo revolucionario había fracasado en su propósito de asimilación. Los indígenas rebeldes deseaban ser reconocidos como mexicanos no mestizos. No exigían trato igualitario ni el efectivo cumplimiento de las leyes, sino un estatus diferente dentro de la comunidad nacional. Estas demandas, que iban en contra de los mitos unificadores, fueron recibidas de manera favorable por una gran parte de la sociedad mexicana. Esto ocurrió porque para 1994 el consenso ideológico estaba ya fracturado. Para entonces el país llevaba más de una década casi ininterrumpida de crisis económica. El régimen posrevolucionario como solución a los diversos problemas de los mexicanos estaba en duda, junto con su aparato simbólico e ideológico. El mestizaje, no debe olvidarse, fue una ideología impulsada por y desde el Estado.

Los sondeos de opinión registran la crisis de la identidad nacional en México. Al parecer, el orgullo nacional se ha vaciado del contenido ideológico que alguna vez tuvo, pero no ha perdido fuerza. Todo lo contrario. Una encuesta realizada a principios del año 2000 por el diario *Reforma* encontró que el orgullo nacional entre los mexicanos gozaba de cabal salud. A la pregunta "¿Qué tan orgulloso está usted de ser mexicano?", 79% de los encuestados respondió: "muy orgulloso" (López y Moreno, 2000).[4]

[4] En 1981 65% dijo sentirse muy orgulloso, en 1990, 55%, y en 1996-1997, 72%. La encuesta se realizó en el marco de la Encuesta Mundial de Valores y tuvo un universo muestral de 1 535 entrevistas representativas de las diferentes regiones del país, así como de diversos niveles de escolaridad, género y edad. En los resultados destaca el que los más nacionalistas fueran: los más educados, los más viejos, los hombres (80% contra 78% de las mujeres) y los habitantes del sur del país. Los encuestadores se preguntaban: "En un país ya no tan dependiente de las mitologías y que se aleja del nacionalismo revolucionario, ¿en donde abreva el orgullo de la mexicanidad?" El nacionalismo no necesita abrevar de un conjunto de símbolos coherente. Más allá de su contenido, desempeña una función que difícilmente será reemplazada por otra construcción simbólica. Como afirma Smith (1991), la idea de la nación salva del olvido personal al individuo al integrarlo a una posteridad común, restaura la dignidad colectiva con recuerdos de mejores eras y refuerza, mediante ceremonias y mitos, los lazos que unen a vivos y a muertos en una sola comunidad en movimiento.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Al mismo tiempo, y a pesar de la doctrina oficial del mestizaje, sólo 7% de ellos se identificó como "mestizo". A la pregunta "¿Cuáles de los siguientes grupos étnicos lo describe mejor?", 8% respondió "latino", 4% "español" y 10% "indígena". La gran mayoría de los entrevistados (71%) eligió la vaga categoría "primero mexicano" como la que mejor la describía. Es notable que este identificador no tenga una connotación étnica, así como el que más mexicanos se identifiquen como indígenas que como mestizos (López y Moreno, 2000).

Hacía tiempo que voces disidentes se escuchaban entre las fisuras del imaginario que agonizaba. En 1987 el antropólogo Guillermo Bonfil escribió: "la historia reciente de México, la de los últimos 500 años, es la historia del enfrentamiento permanente entre quienes pretenden encauzar al país en el proyecto de la civilización occidental y quienes resisten arraigados en formas de vida de estirpe mesoamericana". El proyecto occidental "del México imaginario ha sido excluyente y negador de la civilización mesoamericana; no ha habido lugar para una convergencia de civilizaciones que anunciara su paulatina fusión para dar paso a un nuevo proyecto" (Bonfil, 1989: 10). Por supuesto, estas ideas no eran nuevas en lo absoluto. Roto el imaginario que mantenía en precario equilibrio la idealización del indígena y la épica del mestizo, uno de esos mitos adquirió vida propia. El México profundo, como fuente de la nacionalidad, es uno de nuestros paraísos perdidos (Lomnitz, 2001). Y, como ha hecho notar Bartra, el mito del edén subvertido "es una fuente inagotable en la que abreva la cultura mexicana" (Bartra, 1996: 32). Se trata de la añeja concepción dualista de México, una verdadera obsesión nacional.

El nuevo indigenismo que empezó a tomar forma en los ochenta, tuvo su cresta en los noventa y comenzó a fluir en la primera década del nuevo siglo, que se nutre de los agravios pasados y presentes a los indios de México, es uno de los contendientes más articulados en la disputa por redefinir la identidad nacional mexicana. Y el indigenista, ese proteico personaje, no es un instrumento del futuro. La rebelión de Chiapas lo reconstituyó, pero en esencia sigue siendo el mismo. Antropólogos, novelistas, filósofos y políticos han retomado los viejos lugares comunes de esa agenda ideológica. Del indigenista del siglo XXI se pueden decir muchas cosas, pero no que es "un avezado y práctico instrumento para la resolución de los problemas de las comunidades indígenas" (Tenorio, 1995: 257-266). Por el contrario, es un ferviente partidario de la "pluralidad" como principio filosófico abstracto y de las reformas que buscan incorporar los usos y costumbres a la

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Constitución; un creyente de la autenticidad de las comunidades indígenas y del poder mágico de las leyes para solucionar problemas ancestrales. Cree más en la justicia simbólica que en la igualdad de oportunidades. Su objetivo, como siempre, es defender al México profundo de la globalización y las perversiones de ese otro país, el artificial, el superficial. No busca forjar ciudadanos. Tal vez, porque el anhelo indigenista es antitético al espíritu cívico. El "indigenismo cívico" es, simple y llanamente, un contrasentido.

El multiculturalismo mexicano bebe en muchas fuentes: en la culpa, el indigenismo histórico, el relativismo filosófico, el desencanto del marxismo y la sana indignación moral. No es una ideología que provenga del Estado ni tampoco busca incorporar a los indígenas en el México mayoritario. El nuevo indigenismo busca diferenciarse del viejo renunciando al objetivo integracionista. Hoy, como en los tiempos de Manuel Gamio, el antropólogo es otra vez profeta. Aunque algunos rechazan la dicotomía del México imaginario profundo, de todas formas consideran a las comunidades indígenas como *núcleos de identidades vivas* y propugnan por su autonomía y autodeterminación.[5] La idea de que México era un país con un pasado indígena, un presente mestizo y un futuro civilizado caducó. Escribe el historiador mexicano Enrique Florescano: "Irremediablemente el registro de la historia indígena impone a sus relatores la responsabilidad moral de dar cuenta del agravio indígena" (Florescano, 1997: 23). En el relato la culpa y el ánimo justiciero se entremezclan hasta volverse inseparables: "desde la segunda mitad del siglo XIX, el nacionalismo proclamado en las esferas de gobierno y en las instituciones del Estado, adquiere un cariz intolerante y represivo. Las clases dirigentes, al hacer suyo el modelo europeo de nación, demandaron que las etnias, las comunidades y los grupos tradicionales que coexistían en el país se ajustaran a ese arquetipo. Así, cuando los indígenas o los campesinos no se avinieron a esas demandas, el gobierno descargó todo el peso del Estado sobre ellos y llegó al extremo de aniquilar a los pueblos que opusieron resistencia al proyecto centralista" (Florescano, 1997: 18).

En México se pensó por muchos años que el mestizaje limpiaba el pecado de origen de la nación. Reivindicar al indígena y asimilarlo fue la máxima del indigenismo posrevolucionario. Eventualmente, las señales raciales del agravio desaparecerían en la mezcla redentora. En oposición al

[5] La lista es larga. Por ejemplo Villoro (1998); Díaz Polanco (1997); González Casanova y Roitman (1996). En la polémica que sostuvieron en 1996 Héctor Aguilar Camín y Héctor Díaz Polanco sobre el indigenismo pudo apreciarse claramente la crisis de este paradigma (Aguilar Camín, 1996; Díaz Polanco, 1996; 1997).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

racismo norteamericano, la solución de los mexicanos los llenaba de orgullo. En 1916 Manuel Gamio se preguntaba: "¿no es mejor ser libre con los vicios de España que esclavo con las virtudes inglesas?" (Gamio, 1916: 155). Los mexicanos creyeron haber encontrado en el mestizaje el camino de vuelta al paraíso. No fue así. La rebelión indígena de mediados de los noventa desvaneció esa ilusión tranquilizadora. El mito del mestizo que fue la espina dorsal de la identidad nacional, se fracturó.

Treinta años después habitamos una ruina simbólica, un edificio cuya fachada fue forjada como careta de la nación. En los años veinte, Obregón llegó al extremo de impedir que turistas norteamericanos filmaran escenas de la pobreza capitalina. Según González Navarro, "podrían filmar sólo las principales avenidas de la ciudad de México, la Fundidora Monterrey, la planta de Necaxa, las grandes cervecerías (semejantes a las de Hungría y Alemania), las minas explotadas científicamente, el camino de México a Veracruz, etcétera" (González Navarro, 1994: 82). En el periodo posrevolucionario los mexicanos pretendieron erigir una nación uniformemente mestiza. El mexicano sería un pueblo que compartiría una sola cultura nacional. Se suponía que indios y españoles desaparecieron en el crisol de una nueva identidad. Al comienzo del siglo XXI esa es todavía la historia oficial de los mexicanos. Pero, ¿es verdadera? Durante el siglo pasado ese imaginario fue muy exitoso en hacer invisibles las diferencias de un país desigual y heterogéneo. Sin embargo, México fue, y sigue siendo, un país multicultural. Esa diversidad fue oscurecida, ignorada y solapada de diferentes maneras. Los hechos que se avenían mal con la idea de un país mestizo fueron suprimidos o su importancia disminuida en el relato nacional. Así, las inmigraciones extranjeras no han recibido la atención que merecen. El lugar común es que México es un país de emigración, no de inmigración. Los pocos extranjeros que llegaron se integraron rápidamente a la cultura mestiza y perdieron su singularidad. Las dos matrices culturales de México son la hispánica y la indígena. Todo lo demás es anómalo. Chinos, judíos, menonitas, italianos, franceses, etc. no existen simbólicamente, pues no pueden ser explicados por la fusión originaria de indios y españoles. Los extranjeros sólo existieron como tales al momento del desembarco. Después, sólo habría mexicanos mestizos. El mito nacionalista también creó la ilusión de una uniformidad político-administrativa. Así, un Estado fuerte y centralizado, producto de una revolución social, fue el artífice material de la utopía de la nación mestiza. La avanzada Constitución de 1917 regía por doquier. Nada de esto es cierto.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Los actuales neoindigenistas parten del mismo punto que sus adversarios. Creen que el Estado mexicano fue, en gran medida, exitoso en suprimir la diversidad cultural y crear un país uniforme. Ese es el blanco de su crítica. Por ejemplo, Luis Villoro (1998) apunta sobre la historia de México: "El movimiento popular es aplastado. Frente a él triunfa, en el siglo XIX, la concepción del Estado homogéneo e individualista, propia de las clases medias. Esta idea se impone a los pueblos indígenas sin su conocimiento expreso. Los dos siglos de vida independiente pueden verse, desde entonces, bajo una luz: la contraposición de dos corrientes que responden a ideas distintas de la nación. Por un lado, la construcción del Estado-nación moderno, que había imaginado el grupo fundador; por el otro, la resistencia de las comunidades que no encajan en ese proyecto" (Villoro, 1998: 42).

La patología que aqueja a los nacionalistas revolucionarios y a los neoindigenistas es la misma: confunden el país real con el de sus sueños o pesadillas. Los multiculturalistas creen sinceramente el cuento del poderoso Estado homogéneo; aceptan las pretensiones de construcción nacional de las élites mexicanas. Sin embargo, combaten a un hombre de paja. En México han sobrevivido grupos que históricamente se han regido de manera autónoma. ¿Por qué? La respuesta, propongo, se encuentra en la debilidad estructural del Estado. Como veremos más adelante, la evidencia de que los intentos por uniformizar cultural y legalmente al país fracasaron en mayor o menor medida se encuentra por doquier, pero el mito nacionalista la hace invisible. Conjurar el poder de la mitología implica una revisión del papel de las minorías en el proceso de construcción de México. Esta tarea debe ir más allá de los simples números para dar cuenta de la importancia de los extranjeros en la vida social, cultural, económica y política del país. ¿Fue insignificante su contribución? ¿Se asimilaron, como la imaginación nacionalista pretende, al México mestizo?

Un visitante extranjero pronto encuentra importantes anomalías en la teoría según la cual todos los mexicanos son producto de la fusión primigenia entre indígenas y españoles en el siglo XVI. Para empezar, el hombre más rico del país lleva un nombre árabe, no castizo: Carlos Slim. Lo mismo va para la internacionalmente popular Salma Hayek. Altos funcionarios del gobierno federal son judíos. En los círculos culturales y científicos abundan los descendientes de inmigrantes. Los apellidos Lomnitz, Woldenberg, Bartra, Poniatowska, Glantz, Krauze son moneda corriente. Regiones enteras del país llevan la marca de los inmigrantes que se asen-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

taron ahí. De la misma manera, la uniformidad legal aparece sólo en el papel. En el norte, el centro y el sur del país existen enclaves de autonomía *de facto* o *de jure*. Chamulas, sectas de iluminados, menonitas y zapatistas viven en espacios donde rige una ley que nada tiene que ver con la Constitución que supuestamente gobierna al país. La idea de municipios *autónomos* no es subversiva, sino descriptiva de la realidad. Más aún, la interpretación de México como un país de emigración es defectuosa porque no considera el impacto cultural de la repatriación. A lo largo del tiempo miles de inmigrantes han regresado al país al cabo de largos periodos en Estados Unidos. Han traído nuevas ideas y costumbres adquiridas en otra cultura que transforman a sus comunidades de maneras impredecibles. El periodista estadounidense Sam Quiniones ha visto esto con claridad. Cuando, en el transcurso de una entrevista, se le preguntó cómo había afectado a México el trastocamiento de la identidad de los inmigrantes, respondió:

> Mucha gente habla de que los inmigrantes pierden sus valores mexicanos. Yo no creo eso, sino que pierden lo malo de la cultura mexicana, como la sumisión ante la autoridad. He visto mucho que los inmigrantes no regresan como se fueron. Vuelven con una idea de que son seres humanos, pagan impuestos, tienen derechos, van a exigir que la autoridad ponga pavimento en su calle, por ejemplo. Regresan así porque han visto otra manera de actuar con el gobierno. Los inmigrantes regresan con la idea de que "sí podemos, porque hemos visto que sí se puede y lo hemos hecho". Basados en su propia experiencia, muchas veces —aunque no siempre— tienen éxito en progresar económicamente. Pierden el miedo de emprender algo, ya no tienen la misma paciencia con la mediocridad, exigen más. Eso es saludable (Quiniones, 2002).

TIEMPOS CUMPLIDOS

La diversidad en México es real. Está sustentada en la enorme desigualdad, absoluta y relativa, existente. Las actividades económicas que desempeñan diferentes grupos en el país son muy distintas. Un gran contingente de la población vive en el atraso material y cultural. La distancia entre la ciudad y el campo es aún enorme. Un campesino en Chiapas no comparte absolutamente nada con un empleado de cuello blanco en la ciudad de México.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El teléfono no ha conectado a todos los habitantes.[6] Las carreteras no llegan aún a lugares remotos donde habitan grupos enteros de personas, como los tarahumaras.[7] En México no hay una cultura de consumo uniforme por la sencilla razón de que una parte muy importante de la población se encuentra virtualmente fuera del mercado. Con la mitad de los habitantes viviendo en la pobreza, pocos productos o gustos son compartidos por la mayoría de los mexicanos. Esa es la infraestructura de la diversidad en México. La precariedad material aísla y mantiene separadas —y diferentes entre sí— a las partes que constituyen a la nación.

La autonomía de facto que disfrutan muchos grupos para ordenar su vida no es producto de una convicción filosófica, sino de un hecho real: la debilidad del Estado mexicano. En la jerga politológica, sus capacidades han sido limitadas. Estas incluyen: la capacidad para penetrar a la sociedad, regular las relaciones sociales y extraer recursos (Migdal, 1988: 4-5). Los Estados fuertes son aquéllos capaces de llevar a cabo estas tareas efectivamente. Aunque en algunos aspectos el Estado mexicano fue exitoso —en la capacidad de penetrar a la sociedad en particular— no ha logrado regular efectivamente la conducta de sus ciudadanos (Knight, 1994). Logró, sí, infiltrar a la sociedad. Roger Bartra lo ha dicho con todas sus letras:

> …los sistemas normativos indígenas —o lo que queda de ellos— son formas coloniales político-religiosas de ejercicio de la autoridad, profundamente modificadas por las guerras y la represión, en las que apenas puede apreciarse la sobrevivencia de elementos prehispánicos. Estas formas de gobierno han sido hondamente infiltradas y hábilmente manipuladas por los intereses mestizos o ladinos, y por la burocracia política de los gobiernos posrevolucionarios, con el fin de estabilizar la hegemonía del Estado nacional en las comunidades indígenas. Los ingredientes que podríamos calificar de democráticos son muy precarios; se reducen al plebiscito y al ejercicio de una democracia directa en asambleas, donde las mujeres y las alternativas minoritarias suelen ser excluidas o aplastadas. …lejos de estarse formando un nuevo proyecto nacional, este proceso es parte de la putrefacción del viejo modelo autoritario. La implementación de gobiernos basados en usos y costumbres es parte del mal, no del

[6] Según el Banco Mundial, en 1997 había, por cada 1 000 habitantes, 115.1 líneas (móviles y fijas) de teléfono (Banco Mundial, 2009)

[7] En 1997, sólo 30% de las carreteras del país estaba pavimentado (Banco Mundial, 2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

> remedio; creo que en muchos casos, lejos de fortalecer a la sociedad civil, está sembrando semillas de violencia. No son semillas democráticas, son fuentes de conflicto (Bartra, 1997).[8]

Los poderes que históricamente han competido con el Estado incluyen a guardias blancas, narcotraficantes, caciques y pueblos en rebeldía. Los poderes locales nunca han estado bajo el control firme del Estado central. Según Knight, "el aumento de las agencias y los poderes estatales no fue acompañado de una coordinación deliberada de esos poderes y organismos; por el contrario, como es el caso con otros Estados semiautoritarios, la imagen de un Leviatán decidido y determinante se encuentra en conflicto con la realidad" (Knigth, 2000: 197). Asimismo, afirma este autor:

> [El Estado mexicano] incorporó en su seno tantos intereses en conflicto que una acción decisiva y coordinada fue difícil. Las facciones dentro del Estado tiraban en direcciones opuestas… gastando enormes cantidades de energía, cancelándose mutuamente, pero aumentando de tamaño en el proceso. El mero tamaño tampoco trajo la autonomía relativa; más bien, internalizó el conflicto social en las entrañas del estado/partido, causando, valga la metáfora corporal, dispepsia. El tamaño también aumentó la escala del patronazgo y la corrupción. Esto era muy funcional para la supervivencia y reproducción del régimen aunque no lo era para su eficiencia o capacidad ejecutiva (Knight, 2000: 197).

El resultado es un Estado que fracasó "en establecer el monopolio de la violencia weberiano o una legitimidad duradera basada en fuertes lealtades afectivas" (Knight, 2000: 202).

En la actualidad, la debilidad del Estado en México es estructural. Es producto de una muy endeble estructura tributaria. En el año 2000, el gobierno federal recaudó apenas 10.7% del PIB. Sus ingresos totales llegaron a sólo 16.0%. Como demuestra Pzerworski (1998), los ingresos públicos totales del gobierno central y los gastos de consumo del gobierno son más bajos en los países con mayor desigualdad. Los análisis estadísticos confirman que "cuanto más alta sea la relación entre el ingreso del quintil superior y el quintil inferior (Q5/Q1), menores serán los ingresos, los im-

[8] Obviamente no fueron bien recibidas las críticas de Bartra en el campo multicultural, como él mismo relata en Bartra (1999).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

puestos y los gastos de consumo del gobierno" (Przeworski, 1998: 367). En el año 2000 la persona promedio ubicada en el 10% más rico de la población recibía un ingreso 34 veces mayor al que recibía una persona en el 10% más pobre. El 10% más rico concentraba 42% del ingreso total (Székely, 2002: 18-19). Ese año, el consumo del gobierno fue apenas de 9.58% y la recaudación fiscal ascendió a 10.7% (Elizondo Mayer-Serra, 2002). El número y la calidad de los bienes públicos que puede proveer un Estado fiscalmente pobre son muy limitados. En el tiempo, la generación de capital humano —el cual es crítico para el crecimiento económico— depende de la inversión pública sostenida en educación, salud e infraestructura. México no sólo ha padecido una base tributaria muy precaria, sino que además su economía ha sido sacudida periódicamente por crisis financieras y estructurales.

En México, el Estado parecería ser muy débil para desempeñar algunas de sus funciones básicas, como redistribuir el ingreso, pero al mismo tiempo ha sido lo suficientemente fuerte para intervenir selectivamente en la sociedad y obstaculizar la formación de una ciudadanía autónoma y responsable (Migdal, 2001: 61). La tarea de establecer el imperio de la ley parece estar más allá de sus capacidades materiales. En lugar de ello, ha establecido pactos discrecionales que permiten la impunidad a cambio de sumisión. Ante la ineficacia de la justicia, muchos grupos y comunidades han suplantado del todo a la policía y a los jueces. El fenómeno de los linchamientos es indicativo de la debilidad del Estado. La idea de un código uniforme de derechos y obligaciones para todos los ciudadanos es sólo una ficción. La justicia es un bien que puede comprarse o negociarse selectivamente. Los Estados pueden concederle a los grupos poder sobre sus miembros tanto por omisión como por comisión. Para que existan derechos indígenas no es necesario que estos aparezcan explícitamente en la Constitución; basta que el Estado permita su existencia de facto, como ocurre en México.

El multiculturalismo autoritario es el resultado de la incapacidad para establecer un sistema efectivo de reglas uniformes. La novedad consiste en que un sector de la población ya ni siquiera considera este objetivo deseable. El argumento pragmático del pluralismo legal es que el reconocer los usos y costumbres extendería de manera dramática el Estado de derecho a áreas tradicionalmente dominadas por autoridades extralegales. Sin embargo, esto sólo sería una especie de sucedáneo de la legitimidad, en el cual el gobierno tiene la ilusión de que adquiere mayor poder al reconocer que no tiene poder. Detrás de la propuesta se encuentra el fracaso secular para es-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tablecer a lo largo de una unidad territorial un mismo código de derechos. Así, la necesidad se torna virtud multicultural.

CONCLUSIÓN

El largo dominio del Partido Revolucionario Institucional llegó a su fin en las elecciones de 2000 cuando, por primera vez en 71 años, un candidato del PRI perdió la Presidencia. Así terminó una era en México. Los mexicanos debemos dejar atrás de una buena vez la épica del mestizo. Nunca incorporó efectivamente a los indígenas ni a otras minorías nacionales, que fueron relegadas a la categoría de mexicanos inciertos. Sólo el reconocimiento de la igual dignidad humana de todos los miembros de una comunidad nacional, sin distinción de su etnia, raza, religión y sexo, es lo suficientemente amplio para cobijar a la diversidad cultural. El reto consiste en dejar atrás las definiciones raciales de la nación mexicana. Todas. Se trata de profundizar en la ciudadanización y democratización de la sociedad.

¿Qué dirán los futuros libros de texto sobre la identidad nacional mexicana en el siglo XXI? Me gustaría pensar que algo así: "Para comprender la identidad de la nación, los alumnos deben: reconocer que la identidad mexicana es —y siempre ha sido— plural y multicultural. Desde el primer encuentro entre indígenas y europeos, los habitantes de México han representado a una variedad de razas, religiones, lenguas y grupos étnicos. Con el paso del tiempo la composición social, cultural y étnica de México se ha vuelto más diversa. Sin embargo, aunque nuestra población sea plural, tenemos la certeza de que somos un solo pueblo. Cualesquiera que sean nuestros orígenes étnicos, somos todos mexicanos." Esta definición podría ser útil porque reconoce la pluralidad cultural sin privilegiar ningún origen étnico. Desarraiga las raíces *milenarias* indigenistas, y no alimenta el nativismo primordialista. Sin embargo, esta definición no parte del relativismo cultural; por el contrario, tiene una filiación filosófica bien definida. La tolerancia, la igualdad jurídica de los individuos, los derechos humanos, el respeto a las minorías y la democracia que hace posible la convivencia pacífica y fructífera entre distintos grupos son ideas propias de la democracia liberal que se desarrolló en Occidente. Volver la vista hacia esa tradición —a contracorriente de los muchos autoritarismos, autóctonos e importados, que hemos padecido en la historia— no implica regresar al hispanismo reaccionario del siglo XIX, sino intentar hacer realidad un anhelo que en

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

México jamás se ha cumplido cabalmente. Ahora, como pocas veces en nuestra historia, tenemos una oportunidad para lograrlo. ¿Tomaremos, de nueva cuenta, el camino equivocado?

REFERENCIAS

Aguilar Camín, H., 1996. La cuestión indígena, *La Jornada*, 21 de octubre.

Banco Mundial, 2009. *World Development Indicators. Mexico Data Profile*, en <*http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/report.do?method=showReport*>.

Bartra, R., 1996. *La jaula de la melancolía*. México, Grijalbo.

Bartra, R., 1997. Violencias indígenas, *La Jornada*, 31 de agosto.

Bartra, R., 1999. *La sangre y la tinta.* México, Océano.

Bonfil, G., 1989. *México profundo.* México, CNCA-Grijalbo.

Cárdenas, E., y F. Valor, 1999. Deficiencias en la educación cívica, *Enfoque*, 21 de febrero.

De Cordoba, J., 1998. Oh, say, can you see that very big flag flying over Mexico? *The Wall Street Journal*, 11 de diciembre.

Díaz Polanco, H., 1996. El indigenismo simulador, *La Jornada*, 28 de octubre.

Díaz Polanco, H., 1997. *La rebelión zapatista y la autonomía.* México, Siglo XXI.

DOF, 1992. *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero.

Elizondo Mayer-Serra, C., 2002. Impuestos, *Nexos* **24** (289): 64-68.

Florescano, E., 1997. *Etnia, Estado y nación.* México, Aguilar.

Gamio, M., 1916. *Forjando patria.* México, Porrúa.

González Casanova, P., y M. Roitman (coords.), 1996. *Democracia y Estado multiétnico en América latina.* México, La Jornada-UNAM.

González Navarro, M., 1994. *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero. 1821-1970*, vol. 3. México, El Colegio de México.

Hale, Ch., 1997. Los mitos políticos de la nación mexicana: el liberalismo y la Revolución, *Historia Mexicana* **XLV** (4): 821-839.

Juárez, N., 2000. Caudillos vigentes, ideales caducos, *Enfoque*, 19 de noviembre.

Knight, A., 1986. *The Mexican Revolution*, vol. 2. Cambridge, Cambridge University Press.

Knight, A., 1990. Racism, revolution, and *indigenismo*: Mexico, 1910-1940, en R Gram. (ed.), *The Idea of Race in Latin America.* Austin, University of Texas Press, pp. 71-114.

Knight, A., 1994. Peasants into patriots: Thoughts on the making of the Mexican nation, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* **10** (1): 135-163.

Knight, A., 2000. The modern Mexican State: Theory and practice, en M. Centeno

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

y F. López-Alves, (eds.), *The Other Mirror. Grand Theory through the Lense of Latin America.* Princeton, Princeton University Press, pp. 177-218.

Kouri, E. (ed.), 2009 *En busca de Molina Enríquez. Cien años de* Los grandes problemas nacionales. México, El Colegio de México.

LaFranchi, H., 1999. Viva Mexico! —with XXL flags, *The Christian Science Monitor*, 16 de septiembre.

Lomnitz, C., 1992 *Exits from the Labyrinth.* Berkeley, University of California Press.

Lomnitz, C., 1999. Fisuras en el nacionalismo mexicano, en C. Lomnitz. *Modernidad indiana. Nueve ensayos sobre nación y mediación en México.* México, Planeta, pp. 21-34.

Lomnitz, C., 2001. *Deep Mexico, Silent Mexico. An Anthropology of Nationalism.* Minneapolis, University of Minnesota Press.

López, L.E., y A. Moreno, 2000. Resurge el nacionalismo al comienzo del siglo 21, *Reforma*, 15 de septiembre.

Meyer, L., 1992, *La segunda muerte de la Revolución mexicana.* México, Cal y Arena.

Meyer, L., 1995. *Liberalismo autoritario.* México, Océano.

Migdal, J.S., 1988. *Strong Societies and Weak States. State-society Relations and State Capabilities in the Third World.* Princeton, Princeton University Press.

Migdal, J.S., 2001. *State in Society.* Cambridge, Cambridge University Press.

Monsiváis, C., 1992. Entrevistado por A. Sánchez, México 1992: ¿Idénticos o diversos? Una entrevista con Carlos Monsiváis, *Nexos* (178): 49-51.

Ortiz Pincheti, J.A., 1989, *La democracia que viene. Ejercicios de imaginación política.* México, Grijalbo.

Przeworski, A., 1998. El Estado y el ciudadano, *Política y Gobierno* **5** (2): 341-379.

Quiniones, S., 2002. Entrevistado por A. Ruiz en el portal de *La Insignia*, en <*http://www.lainsignia.org/2002/septiembre/cul_017.htm*>, el 6 de septiembre 2002.

Rabasa, E.O., y G. Caballero (anotadores), 1994. *Mexicano: ésta es tu constitución.* México, Miguel Ángel Porrúa-Instituto de Investigaciones Legislativas.

Silva-Herzog Márquez, J., 2001. Un integrismo mexicano, *Nexos* **23** (286): 94-98.

Smith, A. 1991. National Identity. Reno, University of Nevada Press.

Székely, M., 2002. Desigualdad, *Nexos* **24** (289): 18-19.

Tenorio, M., 1995. El indigenista, en E. Florescano (comp.), *Mitos mexicanos.* México, Aguilar, pp. 257-266.

Trejo, G., 2000. Etnicidad y movilización social. Una revisión teórica con aplicaciones a la "cuarta ola" de movilizaciones indígenas en América latina, *Política y Gobierno* **7** (1): 205-250.

Turner, F., 1971. *La dinámica del nacionalismo mexicano.* México, Siglo XXI.

Villoro, L., 1998. *Estado plural, pluralidad de culturas*. México, Paidós-UNAM.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Colaboraron en la producción editorial de este volumen:

en El Colegio de México,
la Dirección de Publicaciones,
María del Rocío Contreras Romo, Ana García Sepúlveda,
Juan Miguel García y Lorena Murillo Saldaña (coord.);

en Redacta, S.A. de C.V.,
Antonio Bolívar (coord.) y Sonia Zenteno.
Composición tipográfica y formación:
Socorro Gutiérrez.

Instituciones y procesos políticos,
volumen XIV de "Los grandes problemas de México",
se terminó de imprimir en agosto de dos mil diez,
año del bicentenario de la Independencia y centenario de la Revolución,
en los talleres de Editores e Impresores Profesionales, EDIMPRO, S.A. de C.V.,
Tiziano 144, Col. Alfonso XIII, 01460 México, D.F.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010